



# GWPP

© Mark Aismann, Wikimedia Commons, lizenziert unter  
Creative Commons Lizenz by-sa/2.0-de,  
URL: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/de/legalcode>

## **Gesellschaft·Wirtschaft·Politik** Sozialwissenschaften für politische Bildung

**Sozialstaat · Arbeit · Mindestlohn · Kapitalismus ·  
Eurowahl · Sperrklauseln · Wahl-O-Mat ·  
Serie Schüler forschen**



Verlag Barbara Budrich

63. Jahrgang · 3. Vierteljahr 2014  
ISSN 0016-5875

# 3/2014

[www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)

## Zu diesem Heft

Vor 25 Jahren fiel die Berliner Mauer. Die DDR ist Geschichte. Sie bleibt als politisch nachwirkende Erinnerung präsent. Unser Interview mit Rüdiger *Fikentscher*, einem wichtigen Politiker der Nachwendezeit, zeigt eindringlich, wie das Erleben der DDR die Menschen in der Zeit der friedlichen Revolution berührte.

Dieses Heft der GWP gibt, wie gewohnt, wieder Raum für neue Ideen und Zugänge zur politischen Bildung. In unserer Rubrik „Kontexte“ beginnen wir eine lose Folge von Einführungen in die Gedankenwelt wichtiger sozialwissenschaftlicher Impulsgeber. Für Lehrerinnen und Lehrer ist dies Rückschau und Vergewisserung zugleich. Bernhard *Schäfers* startet mit den Arbeiten des Soziologen Niklas Luhmann.

Auch ein historischer Rückgriff kann Innovatives provozieren. 2014 ist ein Jahr des Gedenkens an den Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Ist das „nur“ Geschichte? Wolfram *Ridder* setzt sich mit der in der Wissenschaft diskutierten provokanten These auseinander, dass das Szenario des Kriegsausbruchs sich heute im südchinesischen Meer wiederholt.

Forschung darf selbstverständlich so kühn herausfordern. Aber *wie* soll man forschen? Für die praxistaugliche Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden in der Schule trägt Rolf *Porst* einen weiteren Baustein in seiner Serie „Schüler forschen“ bei. Die etwas grundsätzlichere Frage nach dem Verhältnis von Zahlenwerken und wissenschaftlicher Erkenntnis in den Erziehungswissenschaften stellt Olaf *Winkel* (Meinung).

Mit Thomas Pikettys Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert“, das weltweit ein gewaltiges Presseecho auslöste, sind Fragen der sozialen Ungleichheit wieder in das Zentrum von öffentlichen Debatten über Arm und Reich geraten. Stefan *Hradil* widmet sich dieser Auseinandersetzung. Mehr zum Thema bieten die Beiträge von Franz-Xaver *Kaufmann* zum Sozialstaat und von Wolfgang *Ludwig-Mayerhofer* zu atypischen Arbeitsverhältnissen.

Weiter verfolgen wir auch das Thema „EU“, dem wir anlässlich der Europawahlen im letzten Heft einen prominenten Platz eingeräumt haben. Nun nimmt Oskar *Niedermayer* das Wahlergebnis genauer unter die Lupe. Hierzu ergänzend Heiner *Adamskis* Kommentar zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zu den 5%- bzw. 3%-Sperrklauseln. Das für das Heranführen von Schülerinnen und Schülern an Wahlen immer wichtiger werdende Instrument des Wahl-O-Mats wird von Stefan *Marschall* vorgestellt. Wir freuen uns, wie immer auf die Reaktionen unserer Leserinnen und Leser auf unsere Themenwahl!

Die Herausgeber

## Jahrgang 63, 2014, Heft 3 – Inhalt

### ONLINE-ARCHIV

Themen Arbeit“, „Lohn bzw. Löhne“, „Tarif“ und „Gewerkschaften..... 296

### INTERVIEW

Rüdiger Fikentscher/Sibylle Reinhardt  
25 Jahre Fall der Mauer – Die Fragen stellte Sibylle Reinhardt ..... 297

### ESSAY

Franz-Xaver Kaufmann  
Wozu ist der Sozialstaat gut?  
Klärung von Begriff und politischem Kontext des Sozialstaats; Leistungen  
und Vorteile und Nebenwirkungen der sozialstaatlichen Entwicklung ..... 305

### AKTUELLE ANALYSE

Wolfram Ridder  
Die „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“ als Warnung oder Blaupause?  
Der 1. Weltkrieg und seine Bedeutung für das chinesisch-amerikanische Verhältnis .... 313  
Heinrich Pehle  
Der Bundespräsident vor Gericht: Welches Verständnis hat  
das Bundesverfassungsgericht vom „höchsten Amt im Staate“? ..... 321

### KOLUMNE

Hannes Berger  
Defizite in der deutschen Rüstungsexportpolitik  
Der Text beleuchtet die Grundsätze der Rüstungsexporte und die Art der  
Empfängerländer deutscher Kriegswaffen ..... 329

### AUFSÄTZE

Detlev Sack  
Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen,  
direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung ..... 339  
Oskar Niedermayer  
Die Europawahlen 2014 und ihre Auswirkungen auf die Zusammensetzung des  
Europäischen Parlaments ..... 351  
Stefan Marschall/Jonas Israel  
Toy or Tool? Der Wahl-O-Mat als hybrides Angebot der politischen Bildung ..... 365  
Robert Paul Stephan/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer  
Atypische Beschäftigung  
Der Text stellt die wichtigsten Formen atypischer Arbeit vor, zeigt ihre  
Entwicklung, diskutiert Hintergründe für ihr Aufkommen und Folgen für die  
Beschäftigten ..... 379

**KONTROVERS DISKUTIERT**

*Edmund Budrich*

*Mindestlohn – gut oder schlecht?*

Positionen der öffentlichen politischen Auseinandersetzung zwischen Parteien  
 und Verbänden – in kontroversen Zitaten ..... 395

**SERIE SCHÜLER FORSCHEN**

*Rolf Porst – unter Mitarbeit von Ruth Holthof*

*Verfahren zu Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten* ..... 405

**RECHTSPRECHUNG KOMMENTIERT**

*Heiner Adamski*

*Europawahl: In Deutschland durfte es keine Sperrklausel geben*

Zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die 5%- und über  
 die 3%-Sperrklauseln bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. .... 417

**KONTEXT – GESELLSCHAFTSBILDER**

*Bernhard Schäfers*

*Soziologische Aufklärung: Niklas Luhmann*

Nicht nur in der Soziologie, sondern auch in praktisch allen

Gesellschaftswissenschaften gehört Niklas Luhmann zu den theoretischen

Leitfiguren. Die Pädagogik macht keine Ausnahme. .... 425

**MEINUNG**

*Olaf Winkel*

*Empirie ist nicht alles*

Anmerkungen zum Zustand der Sozialwissenschaften am Beispiel der  
 Erziehungswissenschaft ..... 431

**POLITISCHE DIDAKTIK**

*Sabine Thormann/Mareike Wittig*

*Konfliktanalyse „Weltweit einheitliche Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke?“*

*Internationale politische Abläufe verstehen durch soziales Handeln mit*

*Entscheidungsspielen in der Sekundarstufe I* ..... 435

**DAS BESONDERE BUCH**

*Stefan Hradil*

*Behält Karl Marx doch Recht?*

Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First-Century* ..... 447

**REZENSIONEN**

*Sybille Reinhardt: Sabine Achour, Bürger muslimischen Glaubens. Politische  
 Bildung im Kontext von Migration, Integration und Islam* ..... 453

*Sabine Thormann: Peter Henkenborg, Gerrit Mambour, Marie Winckler (Hrsg.),  
 Kompetenzorientiert Politik unterrichten.* ..... 453

**Die Autorinnen und Autoren** ..... 455

## **Themen Arbeit“, „Lohn bzw. Löhne“, „Tarif“ und „Gewerkschaften“**

Das GWP-Online-Archiv, auf das jeder Abonnent kostenlosen Zugriff hat, reicht bis zum Jahr 2000 zurück. Hier spiegelt sich die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland in zahlreichen Beiträgen. Nachstehend eine Auswahl aus den Funden, die sich bei Eingabe der Suchbegriffe „Arbeit“, „Lohn“ bzw. „Löhne“, „Tarif“ und „Gewerkschaften“ ergaben.

*Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Robert Paul Stephan, Atypische Beschäftigung* **GWP 3-14**

*Edmund Budrich, Mindestlohn – gut oder schlecht?* **GWP 3-14**

*Sebastian Chr. Fückel, Weder an die Urne, noch auf die Straße. Politische Beteiligung von Arbeitmarktteilnehmern vor und nach den Hartz-Reformen* **GWP 1-14**

*Heiner Adamski, Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Wahrung der Arbeitnehmerrechte* **GWP 4-11**

*Thorsten Hippe, Gute Arbeit im Kapitalismus? Das Arbeitsverhältnis als Beispiel für die Vorteile didaktischer Interdisziplinarität* **GWP 1-11**

*Heiner Adamski, Tarifeinheit oder Tarifpluralität? Das Bundesarbeitsgericht hat das Prinzip „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ aufgehoben* **GWP 3-10**

*Hans-Hermann Hartwich, Tariflöhne und Mindestlöhne* **GWP 2-10**

*Hans-Hermann Hartwich, Spartengewerkschaften gegen Arbeitnehmersolidarität* **GWP 4-07**

*Hans-Hermann Hartwich, Über Löhne, Tarifautonomie und Gerechtigkeit* **GWP 2-07**

*Ulrich von Alemann, Essay: Stehen die deutschen Gewerkschaften am Abgrund? Zehn Thesen zur Zukunft der deutschen Gewerkschaften* **GWP 2-07**

*Roland Sturm, Thatcherismus – freie Marktwirtschaft und individuelle Verantwortung* **GWP 3-06**

*Hans-Hermann Hartwich, Krise der Tarifautonomie. Das Tarifvertragssystem zwischen Erosion und Machtbehauptung* **GWP 4-05**

*Günther Schmid, Ein-Euro-Jobs – Fluch oder Segen für den Arbeitsmarkt?* **GWP 3-05**

*Hans-Hermann Hartwich, Bundesagentur für Arbeit („Hartz III“) und Arbeitslosengeld II („Hartz IV“)* **GWP 1-04**

*Rahild Neuburger, New Economy 8: Auswirkungen der New Economy auf die Arbeit* **GWP 4-03**

*Wolfgang Schroeder, Rainer Weinert, Europäische Integration und deutsche Gewerkschaften* **GWP 4-03**

*Hans-Hermann Hartwich, Die Macht der Gewerkschaften – Das IGM-Menetekel* **GWP 3-03**

*Hans-Hermann Hartwich, Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“* **GWP 1-03**

*Roland Sturm, Entwicklung und Stand der Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland* **GWP 1-03**

*Hans-Hermann Hartwich, Das gescheiterte Tarifreuegesetz* **GWP 3-02**

*Martin Heidenreich, Die Zukunftsfähigkeit der industriellen Beziehungen. Das Beispiel des VW-Tarifmodells* **GWP 3-01**

*Hans-Hermann Hartwich, Konzentration und Konkurrenz. Die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels für die deutschen Gewerkschaften* **GWP 2-01**

# 25 Jahre Fall der Mauer – Gespräch mit Rüdiger Fikentscher die Fragen stellte Sibylle Reinhardt

1. *Es verblüfft auch heute, dass die Revolution friedlich war – es fiel kein Schuss. Verstehst Du das?*

Verstehen kann man es weniger als beschreiben und die Ursachen vermuten. Fest steht, es gab eine große Linie bis zur Revolution und am Ende den glücklichen Umstand, dass die vielen möglichen verhängnisvollen Zufälle ausblieben. Die große Linie beginnt mit der Tatsache, dass die Sowjetunion nach dem Krieg ihre Besatzungszone dauerhaft befestigte. Dergleichen gelingt nur mit der Hilfe einheimischer Kräfte, die sich in Gestalt der Kommunisten leicht fanden, und deren Kreis durch mehr und mehr Kollaborateure – die sich allerdings nicht als solche verstanden – erheblich erweitern ließ. So entstand die DDR, deren lange Lebensdauer den Eindruck erweckte, sie sei ein selbstständiger Staat. Wir allerdings sprachen noch lange nach ihrer offiziellen Anerkennung von der „Zone“. Am 17. Juni 1953 wurde der Beweis für die Unselbständigkeit der DDR erbracht: nur die stets bereitstehenden sowjetischen Panzer sicherten das Bestehen dieses angeblich souveränen Staatsgebildes. Das prägte sich ein. Geredet wurde darüber praktisch nicht, doch die Angst blieb, wenngleich in vielen abgeschwächten Formen und nicht mehr so elementar wie in den ersten Jahren, als die Menschen einfach „abgeholt“ wurden. Unter Gorbatschow war der Sowjetunion durch die veränderte Weltlage klar geworden – sie hatte bekanntlich den Kalten Krieg verloren, was für eine Weltmacht existenzbedrohend ist –, dass sie mit ihrer schwächer werdenden Hand die Kriegsbeute nicht mehr lange festhalten, also auch des DDR-Regime nicht mehr würde schützen können. Als durch diese Umstände bei vielen Menschen die Hoffnung aufkam, dass die



**Dr. Rüdiger Fikentscher**  
Facharzt, seit 1990 SPD-Politiker; Volkskammer,  
Landtag von Sachsen-Anhalt bis 2011



**Prof. em. Dr. Sibylle Reinhardt**  
GWP-Herausgeberin

sowjetischen Panzer letztlich nicht rollen würden, ging ihnen allmählich die Angst verloren, auf dem das System beruhte. Das Unterdrückungssystem musste eines Tages zusammenbrechen. Die Frage war nur: wie geht das? Daraus ergibt sich die Antwort auf die Frage nach der Gewaltfreiheit. Natürlich wussten alle um die mögliche Stärke von Polizei und Militär. Mit Gewalt war dagegen nichts zu erreichen. Lange war zu befürchten, dass diese überlegenen Mittel im Ernstfall eingesetzt würden wie kurz zuvor auf dem „Platz des himmlischen Friedens“ in Peking. Doch die Lage hier in Europa war eine ganz andere. Spätestens nach dem 9. Oktober in Leipzig war allen klar: Die Panzer rollten nicht, das System hatte keine Kraft zur Gegenwehr, und die Demonstranten mit ihren Kerzen blieben friedlich. Und warum blieben sie das? Nicht nur wegen der genannten ungleichen Kräfteverhältnisse, sondern wohl auch, weil sich kein wirklich tiefer unversöhnlicher Hass angestaut hatte, der in anderen Ländern, bei anderen Revolutionen viele Menschen dazu treibt, nun endlich Rache an den Verbrechern zu nehmen, die ihnen und ihren Familien Schlimmes, Grausames angetan hatten. Von dieser elementaren Wut war im Grunde nichts zu spüren, weil sich fast alle nur ein besseres Leben wünschten, das sie sich zwar vorstellen konnten, man ihnen jedoch vorenthielt.

Übrigens hatten der friedliche Verlauf der Revolution sowie die rasche Herstellung der Einheit Deutschlands einige bemerkenswerte Folgen und spätere Schwierigkeiten. Ich nenne nur zwei: Die Revolution wurde nicht zu Ende geführt, nicht bis zu einem völligen Umsturz aller Verhältnisse einschließlich des Austausches der Eliten. Denn die überwiegende Mehrheit wollte lediglich „wie im Westen“ leben, entweder durch Weglaufen nach dem Ruf: „Kommt die D-Mark nicht zu uns, so gehen wir zur D-Mark“, oder durch raschen Anschluss. Nach der Herstellung der Einheit konnte die Revolution mit rechtsstaatlichen Mitteln nicht zu Ende gebracht werden, weil die Taten in der Vergangenheit, sofern sie keine individuellen Verbrechen oder Vergehen waren, nun nicht mehr geahndet werden konnten. Die ungezählten Benachteiligungen, der Raub an Lebenszeit und -qualität, blieben ungesühnt und hinterließen das Gefühl anhaltender oder erneuter Ungerechtigkeit. Und deswegen liefen sie alle noch herum, die „Bösewichte“ aus DDR-Zeiten, von denen viele ihre Vorteile in die neue Zeit gerettet hatten. Das schuf Verdross, und manches wurde als große Enttäuschung empfunden. Ich reagierte auf diese Haltung so: „Da habt ihr eine Revolution gemacht, dabei alle Unterdrücker, Nutznießer und sonstigen Bösewichte nicht umgebracht, seid auch noch stolz auf die Friedlichkeit der Revolution, und jetzt wundert Ihr Euch, dass alle noch unbehelligt herumlaufen. Ja, was sollen sie denn sonst tun? Nun ist es für jede Art der Vergeltung zu spät, denn auch sie stehen unter dem Schutz des Rechtsstaates.“

## 2. *Wie war das Leben in der DDR – mit und unter der Staats-Sicherheit? Wie war Dein Leben?*

Mein Leben, das Leben meiner Familie, verlief innerhalb des äußerlich gesteckten Rahmens im Grunde ruhig und fast normal, wenngleich auf einem niedrigen Niveau, wenn man es mit der Bundesrepublik vergleicht. Doch für

DDR-Verhältnisse ging es uns nicht schlecht. Wir waren in das System hineingewachsen, kannten alle Regeln, wussten damit umzugehen und hatten das Bestreben – vermutlich bis ans Ende unserer Tage – so gut es ging anständig durchzukommen. Für unser Verhalten gab es einige Grundsätze: Natürlich trat ich trotz dreier Anwerbeversuche nicht in die SED ein. So etwas tat man in unserer Familie nicht. Der Staatsicherheitsdienst hat eine Anwerbung gar nicht erst versucht. Einige, die angeworben werden sollten, vertrauten sich mir an, was als großer Vertrauensbeweis anzusehen ist. Alle anderen der üblichen Mitgliedschaften hielten wir für harmlos, man tat eben mit. Beruflich galt es sich anzustrengen, doch als ich sieben Jahre nach meiner Habilitation, die man mir nicht verweigern konnte, noch immer Assistenzarzt war, erschien mir das nicht demütigend, denn es gehörte zu dem System, wie wir es stets einschätzten.

Nun zur Staatssicherheit. Erst nach 89/90 wurde der Eindruck erweckt, als habe sie alles beherrscht. Überall präsent war sie zweifellos, doch trat sie kaum hervor. Bereits in der Abiturklasse hatte man uns auf Rückfrage geantwortet: Von ihr brauche man nur zu wissen, dass es sie gibt. Und das Heer der Spitzel, der „Inoffiziellen Mitarbeiter“ war von ihrem Wesen her ohnehin unbemerkbar. Die IM-Berichte über mich waren aus späterer Sicht harmlos, doch das kann Zufall sein. Doch viele Menschen haben direkt unter der Stasi gelitten, wurden verfolgt, gequält, gefoltert und „zersetzt“. Das war alles andere als harmlos. Später bekam ich viele Stasiakten zu sehen, die ob ihrer Gesamtaussagen erschütternd waren. Doch insgesamt waren nicht so viele Menschen betroffen wie in manchen anderen Diktaturen, und man hatte Mittel gefunden, die Betroffenen zum Schweigen zu veranlassen. Wenn man die Stasi bewertet, sollte man zur Kenntnis nehmen, dass die Kommunisten stets das „Primat der Politik“ betonten, also auch die Stasi nur eines ihrer Werkzeuge war, kein selbständiger Staat im Staat. Der Beweis dafür wurde noch während der Revolution angetreten, indem die Parteispitzen, oder wer auch immer in der politischen Führung, den Staatssicherheitsdienst einfach opferte, auflöste, ihn den Demonstranten und „Stasi-Auflösern“ auslieferte, und damit viel Zorn und Unmut von sich, den Auftraggebern der Stasi, erkennbar ablenkten. Es war wie in den Geschichten, bei denen sich Menschen auf einem von Wölfen verfolgten Schlitten dadurch halfen, dass sie einen der ihren abwarfen, und damit dem Rudel zu entkommen hofften.

Für meine Familie und mich galt sehr bald der einfache Grundsatz: Die DDR besteht nicht nur aus Stasi, aber ohne Stasi könnte sie nicht bestehen. Wir haben sie ganz einfach ignoriert, und zwar in der Einsicht, dass es uns fast gleichgültig sein kann, mit welchem seiner Machtapparate uns der Staat gegenübertritt: offiziell als Verwaltung, als Polizei, als „Staatliche Leitung“ der Klinik oder eben als Stasi. Das Dümme wäre gewesen, sich ständig verfolgt zu fühlen und alle menschlichen Kontrakte zu unterlassen oder aufzugeben. Andererseits wäre niemandem geholfen gewesen, wenn wir uns völlig leichtfertig verhalten und Anlass geboten hätten, unseren eigenen Lebensweg mehr zu behindern, als es ohnehin schon geschah. Und wenn man uns aus-

forschen wolle, dann gelang es auf jeden Fall – ein reichliches Jahr lang wurden auch wir intensiv überwacht – warum sollte man sich also im vorausseilenden Gehorsam anders verhalten? Nur eins war uns klar: Das ging nur, solange wir nicht die DDR verlassen wollten, „Republikflucht planen“ hieß das – das hatten wir aus anderen Gründen nicht vor – und wir keinen Umsturz planten – das war im besetzten Land ohnehin nicht möglich. Ich räume ein, dass wir eine Portion Glück hatten. Dazu ein Beispiel: Durch gute familiäre Beziehungen bekamen wir viele „politische“ Bücher aus der Bundesrepublik. Diese verborgten wir ständig. Andere erhielten für dergleichen Gefängnisstrafen, doch wir hatten Glück und wurden nicht angezeigt oder erlappt.

Äußerlich hatte sich das Leben in der DDR weitgehend normalisiert. Die meisten Menschen vermissten weder Freiheit noch Demokratie, solange sie hinreichend versorgt waren. Und das gelang einigermaßen. Wären da nicht das Westfernsehen gewesen und die Verwandten- und Rentnerreisen in die Bundesrepublik, die immer wieder die Frage aufkommen ließen, warum es sich im Westen offenbar besser leben lässt als im Osten. Die offizielle Propaganda hielt dagegen: keine Arbeitslosigkeit wie im kapitalistischen Westen, keine „soziale Verelendung wie im Westen“, stattdessen soziale Fürsorge – was so im Vergleich nicht stimmte – und die „Friedenspolitik“ der „Arbeiter- und Bauern-Macht“. Der Erfolg war mäßig.

3. *Ich habe manchmal den Eindruck, dass unterschiedliche DDR-Bürger im Rückblick ganz verschiedene Länder sehen – wie kommt das?*

Die Antwort ist einfach: Es gab keine Öffentlichkeit, keinen allgemeinen Meinungsaustausch. Die Menschen lebten in engen Bereichen je nach Herkunft, Beruf, Familie, Wohngebiet, Stadt oder Land, also in dem, was man später eine „Nischengesellschaft“ nannte. Darin richtete sich jeder ein so gut er konnte, hatte Beziehungen aufgebaut, Freundschaften geschlossen, die man nicht so leicht aufgibt, ebenso wie die Wohnung, denn es herrschte Mangel daran. Die Mobilität der Menschen hatte sich in wenigen Jahren halbiert. Folglich waren die Lebensräume der Einzelnen recht verschieden, ohne dass dies in ein öffentliches Bewusstsein drang. Die meisten Menschen dachten vermutlich, so wie es ihnen geht, geht es nahezu allen. Später berichteten sie über ihr jeweiliges Leben und setzten es gleich mit dem vermeintlichen Leben in der DDR schlechthin. Das musste in der nun vorhandenen Öffentlichkeit zum Streit führen, und vor allem die Leute aus den Alten Bundesländern verwirren, die sich nun endlich einmal die DDR richtig erklären lassen wollten. Die Vielfalt war abgekapselt, und das Herrschaftssystem spiegelte sich in den einzelnen Nischen unterschiedlich. Als diese sich öffneten war das Erstaunen groß. Aus der Nische heraustretend musste sich jeder damit abfinden, dass einiges verloren ging, das ihm gewohnt, vielleicht sogar lieb und wertvoll gewesen war, dass die Welt größer und schöner ist, als man sie drinnen gekannt hatte, dass sie jedoch mehr und neue Herausforderungen, Schwierigkeiten und Probleme für nahezu jededermann bereithält.

#### 4. *Gab es Etappen in der Umwälzung?*

Über viele Jahre hin gab es immer wieder einzelne Gruppen von Menschen, die sich gefühlsmäßig und/oder intellektuell gegen das ganze System oder wenigstens einzelne seiner Bereiche aufbäumten. Kirchliche und Umweltbewegungen standen vornan. Doch eine zusammenhängende Bewegung gegen das DDR-System entstand erst nach den offensichtlich gefälschten Kommunalwahlen am 6. Mai 1989. Alle wussten davon, viele sprachen darüber und waren in die Wahlkabinen gegangen, ohne Folgen zu verspüren, d.h., der Staat hatte keine Kraft mehr, sich wie in der Vergangenheit zu wehren. Als die Angst nachließ gingen die Menschen in Gruppen und dann in großer Menge auf die Straße. Das war die Revolution. Sie hatte vier Etappen, die durch bestimmte Rufe klar abzugrenzen sind:

Erstens: „Wir wollen raus“ riefen Ausreisewillige im August, die zuvor einzeln und weitgehend unbemerkt bleiben mussten oder wollten, um Repressalien und Schikanen zu entgehen. Davor hatten sie nun keine Angst mehr.

Zweitens: „Wir bleiben hier!“ riefen die nächsten. Das war eine Drohung, denn der Ruf enthielt die Forderung nach Veränderungen.

Drittens folgte der Ruf, dem das Regime nichts mehr entgegenzusetzen hatte: „Wir sind das Volk!“, womit die größte Lüge der „Volksrepublik“ weggefegt wurde, insbesondere durch die große Demonstration am 9. Oktober 1989 in Leipzig.

Viertens ertönte im November/Dezember der Ruf: „Wir sind ein Volk!“ Das war der Ruf nach der Einheit Deutschlands und das Ende der DDR.

*Zusatzfrage: Du erwähntest den 9. Oktober 1989. Welche Bedeutung hat dieser Tag nach deiner Einschätzung?*

Jede Revolution hat ihr zeitliches und räumliches Zentrum. Bei der deutschen Herbstrevolution – ich schließe mich mit diesem Begriff Richard Schröder an – war es eindeutig der Leipziger Ring am 9. Oktober 1989. Viele waren bereits an vorangegangenen Montagen auch von außerhalb Leipzigs dorthin gefahren. Ich hatte mich ebenfalls dazu entschlossen, musste mich zwei Tage zuvor in der Familie damit durchsetzen – die Tochter hatte Angst um den Vater –, doch zog ein Kollege seine Vertretungszusage zurück, sodass ich vom 24-Stunden-Dienst in der Klinik nicht frei kam. Doch an diesem Tag, an diesem Ort entschied es sich. Die Staatsmacht kapitulierte. Und wenn sie hier nicht mit Gewalt eingriff, warum und wie sollte sie dann an den folgenden Montagen an gleicher Stelle und in vielen anderen Städten zuschlagen? Nun brauchte niemand mehr Angst um Leben und Gesundheit zu haben, und so war es auch. Deswegen finde ich es bis heute bedauerlich, dass nicht dieser Tag zum Tag der deutschen Einheit wurde. Von ihm aus lief alles wie nach einem Regelwerk ab. Auch der für alle Welt eindrucksvolle Mauerfall, auf den sich unser Interview hier bezieht, und der in diesem Jahr berechtigterweise groß ge-

feiert werden wird, war nichts anderes als eine Folge dieses Tages, denn die Mauer ist von innen eingedrückt worden. Dagegen ist der 3. Oktober lediglich ein Kompromiss zwischen außenpolitischen Erwägungen und parteipolitischen Kräfteverhältnissen. Ich war dabei, als die Entscheidung dazu fiel.

5. *Welchen Schutz gab die Kirche? Welchen Schutz hatte sie selbst?*

Die Kirchen waren geduldet und für manche Lebensbereiche der Gesellschaft, beispielsweise auch im Sozialen, wichtige Einrichtungen mit Verbindungen über die Grenzen hinweg. Man hatte sich mit ihnen eingerichtet, jedenfalls ging der Staat nicht aktiv gegen die Kirchen vor. So entstand für viele Menschen ein kirchengeschützter Raum nicht nur zum Beten. Dieser füllte sich über Jahre, besonders zum Sommer und Herbst 1989 hin mit immer mehr Menschen, die keineswegs nur Christen waren. Der Staat griff nicht ein, wagte es wohl auch längst nicht mehr. Dort wurde nicht nur gesungen, sondern auch politisch diskutiert, Frieden gepredigt und dafür gebetet. Es gibt Kirchenleute die sagen, dass die Menschen damals auf die Straße gingen, weil sie in den überfüllten Kirchen keinen Platz mehr fanden. Doch in Wirklichkeit spielte sich wohl beides ab: Vielen, die sonst nie eine Kirche von innen gesehen hatten, gingen plötzlich hinein, weil man sich dort angstfrei gegen des Staat äußern und zusammenschließen konnte. So entstand die Fülle, die später wieder einem Normalmaß Platz machte. Als die Menschen aus der Kirche heraustraten, friedlich und mit Kerzen, trafen sie mit ungezählten anderen zusammen und demonstrierten nun gemeinsam. Das war die Revolution. Doch es wäre völlig übertrieben zu behaupten, diese sei aus der Kirche gekommen, denn die Zeit war auch außerhalb längst reif.

6. *Was waren die Geschenke (die Errungenschaften) dieser Zeit?*

Das größte Geschenk, das sich die Menschen selbst machten, war die Freiheit. Die Freiheit hatte zunächst chaotische Züge und musste gestaltet werden. So entstand die Demokratie, naheliegender Weise nach dem Vorbild der Bundesrepublik, obgleich viele nach anderen Wegen suchen wollten. Hier spielten viele Kirchenvertreter eine wichtige Rolle. Zwar ist die Kirche keine demokratische Einrichtung, doch in weiten Teilen ihrer Organisation gelten demokratische Regeln, die ihre Vertreter beherrschten und weitervermittelten. So konnte sehr bald die Volkskammer aus demokratischen Wahlen hervorgehen. Ich war ihr Mitglied. Sie traf die Vorbereitungen zur Einheit Deutschlands und beschloss die Einheit in Freiheit durch den Beitritt zur Bundesrepublik. Denn nur sie konnte und durfte das, nicht der Deutsche Bundestag und keine andere Macht. Zuvor hatten allerdings die vier Siegermächte auf ihr Vetorecht verzichtet. Mit dem Beitritt zog der Rechtsstaat ein, der aus eigener Kraft bei einer noch länger bestehenden DDR nur ganz allmählich und mit weit größeren Schwierigkeiten hätte entwickelt werden können. Schließlich fehlten nicht nur die rechtlichen Grundlagen und Gesetze, sondern es fand sich auch kein Personal, das in der erforderlichen Menge den

Rechtsstaat hätte durchsetzen können. Es war daher zwingend erforderlich, dass aus der nun „Alten Bundesrepublik“ die Juristen und Beamten zu Tausenden kamen um zu helfen. Mancher Eigennutz mag dabei gewesen sein, doch der Vorwurf der „Besatzermentalität“ und ähnlich Schlimmes ist unberechtigt. Allein hätte es die Bevölkerung im „Beitrittsgebiet“ nicht geschafft, und schließlich hat sie sich genau das durch die Revolution erkämpft und erhofft, wengleich die Schwierigkeiten nicht im vollen Umfang vorhergesehen wurden, was wiederum gut war.

*Nachfrage: Wie stand es mit der Akzeptanz des Rechtsstaates, der ja nicht zu den ersten Forderungen der Demonstranten gehörte?*

Manchen fiel er schwer, den Rechtsstaat zu verstehen. So konnte bald ein schlimmes Wort – wer auch immer es zuerst ausgesprochen hat – die Runde machen: „Wir wollten Gerechtigkeit und bekamen den Rechtsstaat“. Das ist Demagogie! In solchen Fällen antwortete ich, dies sei genauso, als sagte jemand: „Wir wollten Gesundheit und bekamen das Gesundheitswesen“. Denn weder Gesundheit noch Gerechtigkeit als abstrakte Ideale sind in reiner Form zu bekommen. Man kann sich ihnen nur mit einem ständig weiter zu entwickelnden System von Regeln und Mitteln annähern. Das überzeugte fast immer.

#### *7. Welche Hoffnungen haben sich erfüllt, welche nicht?*

Nahezu alle realistischen Hoffnungen haben sich erfüllt: Nun singen wir gemeinsam die wunderbaren Worte „Einigkeit und Recht und Freiheit für das deutsche Vaterland“. Doch nicht jeder oder jede hat erreicht, was er oder sie wollten. Das ist normal. Große Enttäuschungen gab es unvermeidlich durch die über Nacht erfolgte Einführung der D-Mark und der Marktwirtschaft. Weder dem deutschen noch dem internationalen Wettbewerb war die marode DDR-Wirtschaft gewachsen. Der Umtauschsatz 1:1 bzw. 1:2 war ökonomisch falsch, aber politisch richtig, ebenso wie die rasche Herstellung der Einheit. Doch sie hatte ihren Preis. Die Bevölkerung selbst wollte die bisherigen Waren nicht mehr kaufen, seit sie im Besitz der D-Mark war. Und so musste zwangsläufig vieles zusammenbrechen und mancher Lebensraum zerschellen. Individuell ist das tragisch, im Ganzen war es unvermeidlich für die notwendige Gesundung. Und schließlich ist zu bedenken, dass man sich die meisten Enttäuschungen selbst bereitet, wenn die eigenen Wünsche und Hoffnungen ins Unrealistische steigen. Ich weiß natürlich sehr wohl, dass ich leichter so reden kann als viele andere, weil sich für mich und meine Familie nicht nur großartige Möglichkeiten ergeben haben, sondern daraus auch viel Wirkliches entstand. Denn wir waren gut vorbereitet durch unsere Grundhaltung, dem Wissen über Deutschland insgesamt, unsere Berufe und Familien. Bei anderen waren die Voraussetzungen nicht so gut oder sie hatten weniger Glück. Wer will das entscheiden?

8. *Welche Lehren können andere Länder in einer vor-revolutionären Situation aus Eurer Geschichte ziehen?*

Vermutlich keine anwendbare. Wie auch? Die Verhältnisse waren einmalig: Naheliegend ist der Vergleich mit anderen geteilten Ländern. So entsinne ich mich an einen Diplomaten aus Taiwan mit der Frage, ob unser Fall ein Beispiel für die Wieder-Vereinigung mit Rot-China sein könne. Allein der Größenvergleich ließ mich nur abwinken. Dann die Abschüttelung einer Besatzungsmacht: Bei uns ging sie im Grunde von selbst in Folge der weltpolitischen Kräfteverschiebung und vieler Rückständigkeiten in ihrem eigenen Land: „Drittklassiges Land mit erstklassigen Raketen“. Dazu kam der Zufall, dass mit Gorbatschow gerade in diesen Jahren ein Mann mit klarem weltpolitischem Blick zur Macht kam. Nicht auszudenken, wenn Breschnew noch einige Jahre gelebt hätte! Und dann die Aussicht einer Massenflucht ins andere Deutschland. Bereits viele Jahre früher hatte mir jemand gesagt, dass es im Falle eines zweiten 17. Juni den Menschen nur noch darum gehen werde, durch einen sich öffnenden Spalt in den Westen zu gelangen. Da keine Schüsse fielen und Panzer rollten, war ein solcher Durchbruch nicht nötig. Insgesamt kann man wohl behaupten: Wenn überhaupt eine Lehre aus unserer Revolution zu ziehen sein sollte, dann diese: gegen friedfertige Menschen mit brennenden Kerzen in den Händen können Gewehre versagen.

*Einige Angaben zur Person:*

Ich wurde 1941 in einem Dorf in Schlesien geboren. Mein Vater stammte aus Zwickau in Sachsen. Deswegen flüchteten wir 1945 dorthin, wo uns die große Familie aufnahm. Dort besuchte ich bis zum Abitur die Schule, war zwei Jahre beim Militär, und studierte ab 1961 in Halle an der Saale Medizin. Dabei lernte ich meine Frau kennen, wir haben zwei Kinder. Wir blieben beide an der Universität – die näheren Umstände hier zu erklären führte zu weit. Ich promovierte 1967, wurde 1972 Facharzt für HNO, schrieb viele wissenschaftliche Arbeiten, habilitierte 1974, wurde 1981 Oberarzt, später Dozent. Im Zuge der Herbstrevolution 1989 wechselte ich in die Politik, trat in die SPD ein, baute diese mit auf, war 1990 Abgeordneter der ersten frei gewählten Volkskammer, von 1990 bis 2011 Mitglied des Landtages von Sachsen-Anhalt, dort Vizepräsident von 1990 bis 1994 sowie von 2002 bis 2011, in den acht Jahren dazwischen Fraktionsvorsitzender der regierungstragenden SPD-Fraktion. In der SPD war ich 1990 Vorsitzender im Bezirk Halle, dann von 1990 bis 2002 Landesvorsitzender in Sachsen-Anhalt sowie von 1990 bis 2010 Mitglied des Bundesparteirates der SPD und von 1995 bis 2006 dessen Vorsitzender mit dem Recht, an allen Sitzungen des SPD-Bundesvorstandes teilnehmen zu dürfen. Nun bin ich seit 2004 Mitglied des Stadtrates von Halle. Folglich habe ich auf allen politischen Ebenen, meist zeitlich miteinander verzahnt, einiges an Erfahrungen sammeln und beeinflussen können. Natürlich war und bin ich Mitglied, auch Vorsitzender, in bis zu drei Dutzend Vereinen, Freundeskreisen, Kommissionen usw., habe einige Bücher geschrieben und herausgegeben, bin folglich während des vergangenen Vierteljahrhundert tief in die deutsche Gesellschaft eingetaucht.

Mehr dazu und meiner Person in: Rüdiger Fikentscher: „Zwischen König und Bel. Deutsche Geschichten aus zwei Jahrhunderten“. 2006, Hohenheim Verlag Stuttgart – Leipzig, 383 S.

# Wozu ist der Sozialstaat gut?

*Franz-Xaver Kaufmann*

Der deutsche Sozialstaat ist ein kontroverses Projekt. Für die einen ist er eine der größten Errungenschaften der neueren deutschen Geschichte. Für andere eine Bedrohung der Produktivität der deutschen Volkswirtschaft. Die sozialpolitischen Maßnahmen, welche seit einem Vierteljahrhundert zu Einschnitten in sozialpolitische Besitzstände geführt haben, sind den einen ‚Sozialabbau‘ oder gar Zerstörung des Sozialstaats, den anderen aber unumgängliche Anpassungen an geänderte wirtschaftliche und soziale Umstände.

Und dies gilt auch international: Galten die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in Zeiten des Kalten Krieges als eine Art Dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus, so sind sie nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und unter dem gewachsenen Einfluss neoliberaler, vorwiegend amerikanischer Ökonomen unter Legitimationsdruck geraten. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die öffentlichen Argumente meist aufgebauscht und ziemlich einseitig sind. Die Kritik am Sozialstaat bezieht sich entweder pauschal auf dessen Kostspieligkeit, ohne überzeugende Vorschläge zu machen, welche Einrichtungen zu beseitigen oder stark zu reduzieren sind. Oder sie bezieht sich auf spezifische Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik oder der Sozialhilfe, ohne dass jedoch die Kernbereiche der deutschen Sozialpolitik, nämlich Renten- und Krankenversicherung, in Frage gestellt werden. Umgekehrt fixiert sich die Kritik am ‚Sozialabbau‘ auf Kürzungen der Ansprüche in bestimmten Bereichen.



**Prof. Dr. Dr. h.c.mult. Franz-Xaver Kaufmann**  
 Professor emeritus für Sozialpolitik und Soziologie,  
 Universität Bielefeld

Foto: Andreas M. Kaufmann

## I. Was heißt Sozialstaat überhaupt?

Der Begriff wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich verwendet, wodurch zahlreiche Missverständnisse entstanden sind. Er verbindet sich im Wesentlichen mit zwei belastbaren Vorstellungen, einer ökonomischen und einer juristischen: Sozialstaat meint entweder die Gesamtheit der sozialpolitisch motivierten Aufwendungen bzw. die dadurch finanzierten Einrichtungen und die ihnen zugrunde liegenden Gesetze, also in etwa die im Sozialbudget der Bundesregierung zusammengefassten Aufgaben. Oder man versteht darunter eine spezifische soziale Verantwortung des deutschen Staatswesens, wie sie in den sog. ‚Sozialstaatsklauseln‘ des Grundgesetzes festgeschrieben ist. Art. 20 I GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“; Art. 28 I Satz 1 GG: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Das Wort ‚Sozialstaat‘ kommt im Grundgesetz nicht vor, und auf die Auslegung von ‚sozial‘ werde ich zurückkommen..

Wie aber ist das Verhältnis von ‚Sozialstaat‘ zur ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ oder zum ‚Wohlfahrtsstaat‘? Diese polarisierenden Unterscheidungen sind in erster Linie Ausdrücke der politischen Rhetorik. Sie leben von der Kontroverse, ob gesellschaftliche Probleme sich besser durch „mehr Staat“ oder „mehr Markt“ lösen lassen. Es verwundert daher nicht, dass ‚Soziale Marktwirtschaft‘ zum Begriffsarsenal der CDU/CSU, ‚Sozialstaat‘ zu demjenigen der SPD gehört. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht besteht die Eigenart der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements dagegen gerade in der Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi: Staat, Markt, Korporatismus, Expertensysteme und Solidarität. Es ist gleichermaßen ein Irrtum, alle Probleme ließen sich entweder politisch oder aber marktmäßig überzeugend lösen.

Aus der Sicht der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung sind ‚Sozialstaat‘ und ‚Soziale Marktwirtschaft‘ konkurrierende und typisch deutsche Bezeichnungen für das, was international als ‚welfare state‘ verhandelt wird. In Deutschland galt ‚Wohlfahrtsstaat‘ jedoch lange als polemischer Begriff für die staatszentrierten skandinavischen Systeme der sozialen Sicherung.

Denn in Deutschland wird seit den wegweisenden Entscheidungen des Deutschen Reichstags in den 1880er Jahren die soziale Sicherung in der Form von sich selbst verwaltenden öffentlichen Körperschaften organisiert, wobei die Vertreter der Selbstverwaltung von den Tarifparteien gewählt werden, deren Mitglieder die Sozialversicherung im Wesentlichen finanzieren. International wird dies als ‚Bismarck-System‘ bezeichnet, nach dem großen Initiator der deutschen Sozialversicherung.

Die systematische Alternative wird in der internationalen Diskussion als ‚Beveridge-System‘ bezeichnet, in Anlehnung an den 1942 veröffentlichten Bericht einer unter dem Vorsitz des britischen Sozialpolitikers William Beveridge stehenden Expertenkommission, in dem der Plan für ein alle Bevölkerungsschichten und alle Grundrisiken umfassendes, nach möglichst einheitli-

chen Gesichtspunkten zu administrierendes staatliches Sicherungssystem entworfen wurde. Dieser so genannte *Beveridge-Plan* erzeugte im kriegsgeschüttelten Großbritannien eine ungeheure Resonanz in der Bevölkerung und gilt als Blaupause für zahlreiche Sozialreformen der Nachkriegszeit in Nord- und Westeuropa.

Man kann diesen Unterschied auch in zeitlich-historischer Perspektive sehen: Bis zum Zweiten Weltkrieg orientierten sich die nationale und internationale Sozialpolitik vor allem an der Frage der Regulierung unselbständiger, vor allem industrieller Arbeit, mit Ausnahme Großbritanniens, wo die Armutsfrage dominierte. Dem entsprechend entstanden vor allem arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Einrichtungen für die Arbeiter und ihnen Gleichgestellte. Das Elend des Krieges betraf dagegen alle Bevölkerungsgruppen, und so weitete sich auch die Perspektive staatlicher Verantwortung für soziale Probleme auf die gesamte Bevölkerung aus, was seinen Ausdruck auch in der Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Recht im Rahmen der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen (1948) fand. Deutschland als Kriegsgegner blieb von dieser *universalistischen Bewegung* zunächst ausgeschlossen und restaurierte nach dem Krieg sein nach Berufsgruppen und Risiken gegliedertes System der sozialen Sicherung. Da aber auch in Deutschland Notlagen außerhalb des Arbeitsprozesses zunehmend anerkannt werden, führte die Ausdehnung staatlicher Verantwortung zu einem komplexen System von sich teilweise überschneidenden Staatsinterventionen, die untereinander schlecht koordiniert sind.

## II. Sozialstaatlichkeit zwischen Kapitalismus und Sozialismus

Wenn wir die Kernidee des Sozialstaats begreifen wollen, empfiehlt es sich, auf einen Denker zurück zu greifen, der Zeitgenosse von Karl Marx war und lange in seinem Schatten stand: Lorenz von Stein. Seine Gesellschaftsdiagnose ähnelt derjenigen von Marx, was nicht überrascht, weil sich beide an den erbitterten Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit in den 1840er Jahren in Frankreich orientierten. Während jedoch Marx die Unausweichlichkeit eines Zusammenbruchs des Kapitalismus behauptete – sei es durch Revolution, sei es durch den tendenziellen Fall der Durchschnittsprofitrate – sah Stein in einem „sozialen Königtum“ und später im „sozialen Staat“ eine Instanz, die in der Lage sei, den Klassenkonflikt zwischen Bürgertum (der ‚besitzenden Klasse‘) und Proletariat (der „arbeitenden Klasse“) durch einen Kompromiss zu lösen. Dieser Kompromiss sollte auf der einen Seite die verfassungsmäßige Garantie des Privateigentums zugunsten der besitzenden Klasse, auf der anderen Seite die Förderung der sozialen und politischen Emanzipation der Arbeiterklasse beinhalten.

Dieser Gedanke blieb nicht bloße Theorie, sondern hat sich in mehreren europäischen Ländern auch in ausdrücklichen Vereinbarungen zwischen den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und den Gewerkschaften materialisiert:

Zunächst im dänischen ‚September Agreement‘ (1900); dann im ‚Stinnes-Legien-Abkommen‘ nach dem Zusammenbruch der deutschen Monarchie (1918), das eine Grundlage für die Weimarer Verfassung bildete; ferner im Friedensabkommen der Schweizerischen Metall- und Uhrenindustrie (1937), das bis heute wegweisend für die industriellen Beziehungen in der Schweiz ist; und im schwedischen Abkommen von Saltsjöbaden (1938). Bei aller Verschiedenheit im Detail beinhalten all diese Vereinbarungen die Anerkennung der Unabhängigkeit der Unternehmerfunktion und der damit verbundenen betrieblichen Anordnungsbefugnisse durch die Gewerkschaften, die Regulierung der Tarifverhandlungen einschließlich des Streikrechts, und die Verpflichtung zur Duldung staatlicher Sozialpolitik durch die unternehmerische Wirtschaft. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland hatte der Kampf um die Mitbestimmungsgesetzgebung und dessen Ausgang eine ähnlich befriedende und die Tarifpartnerschaft stabilisierende Wirkung.

War die Grundlage eines mehr oder weniger gedeihlichen Zusammenwirkens von Unternehmern und Gewerkschaften einmal erreicht, so gewann die staatliche Sozialpolitik in der Regel Spielräume, die auch die Bearbeitung sozialer Probleme außerhalb der Produktionssphäre ermöglichten. So haben sich neben sozialen Sicherungssystemen weitere Systeme des Schutzes und der Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen entwickelt, insbesondere auch Systeme öffentlich regulierter oder auch administrierter sozialer Dienstleistungen. In vereinfachender Form lassen sich die wesentlichen Momente des westeuropäischen Typus des Sozial- oder Wohlfahrtsstaats etwa wie folgt kennzeichnen

- a. In der *Produktionssphäre* bleibt das Privateigentum und die unternehmerische Dispositionsfreiheit grundsätzlich gewahrt; beide werden allerdings einschränkenden Bedingungen unterworfen, um die Machtdifferenz zwischen den Unternehmen und ihren Arbeitskräften – ‚Kapital‘ und ‚Arbeit‘ – unwirksam zu machen, und um unerwünschte externe Effekte, d.h. außerhalb der Kostenrechnungen der Betriebe anfallende ‚soziale Kosten‘ zu reduzieren. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich des dominierenden Typus dieser Einschränkungen (staatliche Verbote, Schadenersatzpflichten, Verfahrensregelungen, Aufsichts- oder Verhandlungssysteme). Innerhalb der EU sind viele Kompetenzen in diesem Bereich mittlerweile nach Brüssel gewandert.
- b. In der *Verteilungssphäre* wird die ausschließlich am marktwirtschaftlich ermittelten Entgelt für Produktionsfaktoren orientierte primäre Einkommensverteilung durch eine staatlich organisierte sekundäre Einkommensverteilung korrigiert, welche auch den nicht erwerbstätigen und unvermögenden Bevölkerungsgruppen (Alte, Behinderte, Kinder, Arbeitslose) ein Einkommen sichert. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierungsweise dieser Transfereinkommen sowie hinsichtlich der Ausgestaltung der hierauf bezogenen Ansprüche und der Organisation des sozialen Sicherungssystems.

- c. In der *Reproduktionssphäre* werden die Leistungen der privaten Haushalte durch öffentlich subventionierte oder voll finanzierte Dienstleistungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens ergänzt und unterstützt. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich hinsichtlich des Verhältnisses von staatlicher, kommunaler, frei-gemeinnütziger und privatwirtschaftlicher Trägerschaft der leistungserbringenden Einrichtungen sowie nach Art und Umfang ihrer politischen und rechtlichen Steuerung.

Durch diese Eigenschaften unterscheiden sich europäische Wohlfahrtsstaaten deutlich sowohl von sozialistischen Gesellschaften mit dominanter staatlicher Kontrolle über alle Gesellschaftsbereiche einerseits, und von privatkapitalistisch dominierten Gesellschaften wie die Vereinigten Staaten andererseits.

### III. Leistungen und Vorteile des Sozialstaats

Wozu also ist der Sozialstaat gut?

1. Wir haben unter Bezugnahme auf Lorenz von Stein bereits eine zentrale Leistung des Sozialstaats kennengelernt, die wir als *Institutionalisierung und damit Dämpfung des Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit* bezeichnen können. In Deutschland dienen dem heute vor allem das Tarifvertrags- und das Mitbestimmungswesen sowie die Arbeitsgerichtsbarkeit. Die Interessengegensätze und Konflikte wurden nicht aus der Welt geschafft, aber in wirtschaftlich und sozial verträgliche Form gebracht.
2. Ein zweiter Leistungsbereich lässt sich mit dem Stichwort *Inklusion oder Einbeziehung* bezeichnen. Bekanntlich waren in vorliberaler und vorindustrieller Zeit Grund und Boden keine handelbaren Güter, und so waren die sesshaften Armen in die Ordnung der Gemeinden einbezogen. Daneben entwickelte sich seit dem Spätmittelalter ein vagierender Bettel, der von Ort zu Ort und oft mit drakonischen Maßnahmen unterdrückt wurde. Die Kommerzialisierung des Bodens und die Aufhebung der feudalen Schutzrechte führten zur Freisetzung des Proletariats als „industrieller Reservearmee“ (K. Marx), das eine Existenzbasis nur durch abhängige Arbeit erreichen konnte, also einen Kapital besitzenden Arbeitgeber brauchte. Wer keine Arbeit fand, war vom Elend bedroht und musste mit vielfältigen Diskriminierungen rechnen. Es ist das Verdienst staatlicher Sozialpolitik, dass sie für die Arbeitsunfähigen Existenzmöglichkeiten außerhalb des Marktes schuf, die wir heute meist als ‚soziale Sicherung‘ bezeichnen. Was die Arbeitslosen angeht, so kam staatliche Hilfe erst spät in Gang, Pioniere waren hier oft die Gewerkschaften mit ihren eigenen Hilfskassen. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang das Bildungswesen, das insbesondere Kinder und Jugendliche vor allzu früher Ausnutzung bewahrt und ihnen vielfach den schwierigen Übergang in den Arbeitsmarkt erleichtert. Die hohe politische Stabilität der westeuropäischen Demokratien ist auch durch den Umstand bedingt, dass soziale Exklusion ein zwar nicht beseitigtes,

- aber doch marginales Phänomen geblieben ist. Wo sich Exklusion verfestigt, wie beispielsweise in den Vorstädten von Paris, ist mit sozialen Unruhen und politischem Extremismus zu rechnen.
3. Kritiker des Sozialstaats sehen seine Leistungen und deren Finanzierung im Wesentlichen als Belastung der Wirtschaft. Sie unterschätzen dabei den *wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik*. Das klassische Beispiel stellte die Politik der Arbeitszeitverkürzung dar, gegen die die Unternehmer stets Sturm gelaufen sind. Vor allem bei der Reduktion der täglichen Arbeitszeit von vielerorts 14 bis auf 10 oder später 8 Stunden und die Einführung des arbeitsfreien Sonntags haben weithin zu Produktivitätssteigerungen der Arbeit geführt, welche den Ausfall der Arbeitszeit teilweise kompensierten. Heute, im Zeichen mangelnden Nachwuchses, wird auch immer mehr Unternehmen bewusst, dass die Reproduktion des Humankapitals oder Humanvermögens nicht durch die Marktwirtschaft, sondern durch die Familien und das Bildungswesen geschieht. Und Schätzungen besagen, dass die Summe der kapitalisierten Humanvermögen der deutschen Volkswirtschaft die Summe des investierten Sachkapitals deutlich übersteigt, also mehr als die Hälfte der volkswirtschaftlichen Investitionen ausmacht.
  4. In Deutschland hat sich ein Verständnis des Sozialstaats durchgesetzt, „der den Schwächeren hilft, der die Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für jedermann zu bewirken sucht.“<sup>1</sup> Der Sozialstaat hat also den Grundsätzen der Gerechtigkeit zu dienen, über die allerdings, wie wir alle wissen, im Detail durchaus heftig gestritten wird. Dieser Streit ist allerdings ein konstitutives Moment der sozialstaatlichen Entwicklung zu verstehen, die sich ja in Wechselwirkung mit den sozioökonomischen Entwicklungen vollzieht. Soziale Gerechtigkeit beinhaltet selbst zum mindesten zwei Spannungsfelder: Zum einen die Spannung zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit, zum anderen die Spannung zwischen Besitzstands- und Chancengerechtigkeit. Je nachdem, worauf man das stärkste Gewicht legt, kommt man zu unterschiedlichen politischen Prioritäten. Ein weiterer Gerechtigkeitsdiskurs bezieht sich auf das Verhältnis von sozialer Gleichheit und Ungleichheit: Der Sozialstaat soll zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in der Bevölkerung, also zu mehr Gleichheit führen. Und entgegen allen Unkenrufen gelingt dies dem Sozialstaat dank einer Verbindung von Steuer- und Sozial- und Bildungspolitik aus langfristiger Perspektive in erheblichem Maße, vor allem im unteren Bereich der sozialen Pyramide. Wie auch immer man einzelne Maßnahmen beurteilen mag, dass der Sozialstaat dazu beiträgt, das Bewusstsein in der Bevölkerung zu verbreiten, unter einigermaßen gerechten Verhältnissen zu leben, ist schwer zu bestreiten. Alle Meinungsumfragen bestätigen die große Anhänglichkeit der Bevölkerung an den Sozialstaat, und zwar nicht nur in Deutschland. Auch in dieser Hinsicht wirkt somit der Sozialstaat als Stabilisator der politischen und sozialen Verhältnisse. Er trägt wesentlich zur Akzeptanz der herrschenden politischen Ordnungen bei.

5. Schließlich wirken sozialstaatliche Programme auch als „Problemzerstörer“.<sup>2</sup> Das heißt, die Wirkungen großer natürlicher (z.B. Überschwemmungen) wirtschaftlicher (z.B. Wirtschaftskrisen) oder politischer Katastrophen (z.B. Kriege), werden auf der Ebene der betroffenen Bevölkerung in unterschiedliche Risikoformen klein gearbeitet und dadurch handhabbar. Ein interessanter Zusammenhang besteht zwischen der Offenheit und Exportabhängigkeit der Volkswirtschaften und ihrer wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung. Offene Volkswirtschaften rechnen stärker mit externen Schocks und scheinen deshalb eher bereit, dagegen sozialpolitische Vorkehrungen zu treffen.

#### IV. Nebenwirkungen der Sozialstaatsentwicklung

Bisher habe ich den Sozialstaat im Wesentlichen gelobt. Ich möchte aber abschließend auch auf einige Nebenwirkungen der Sozialstaatsentwicklung hinweisen, die sich als Gefährdungen demokratischer Gemeinwesen und damit auch ihrer sozialstaatlichen Einrichtungen erweisen können.

Nimmt man die sozialstaatliche Programmatik für sich allein, so erscheint sie als ein Versprechen von grundsätzlich unbeschränkten staatlichen Leistungen im Sinne der Lösung sozialer Probleme. Der Sozialstaat kennt keine immanenten Grenzen – genau so wenig wie die Wirtschaft. Es lassen sich immer neue soziale Probleme und Ungleichheiten entdecken und deren Beseitigung fordern, zumal sozialpolitische Interventionen häufig selbst neue Ungleichheiten schaffen.

Aber was gemeinhin als Sozialstaat bezeichnet wird, ist nur ein Teil des politischen Aufgabenspektrums und erst recht nur ein Teil der gesellschaftlichen Verhältnisse. Seine notwendige Begrenzung ergibt sich im Wesentlichen aus drei anderen institutionellen Bereichen: Zunächst der Wirtschaft, denn langfristig kann nur umverteilt werden, was vorher erwirtschaftet worden ist. Ist die primäre Einkommensverteilung nicht ergiebig genug, leidet auch die sekundäre Umverteilung Not. Die Expansion der Sozialleistungen und der Ausbau der Wohlfahrtsstaaten fiel in die „Goldenen dreißig Jahre“ von Kriegsende bis zur ersten Ölpreiskrise. Mit der Verschlechterung der internationalen Austauschverhältnisse für die europäischen Wohlfahrtsstaaten kehrte auch das Gespenst der Arbeitslosigkeit zurück. Insbesondere seit der Deregulierung der Weltfinanzmärkte wurden die Verteilungsspielräume enger und die Verteilungskonflikte härter. Der bequeme Weg der Staatsverschuldung blieb nur noch den Parasiten der europäischen Währungsunion offen, die dafür jetzt bitter büßen müssen.

Die zweite dringend notwendige Bremse ist der Rechtsstaat, denn nur wo die administrativen und richterlichen Kontrollen greifen, kann einer zweckwidrigen Ausnützung sozialer Einrichtungen gewehrt werden, wie uns in besonders eindrücklicher der griechische Fall gezeigt hat. Rechtsstaat und Sozialstaat sind nicht zwei getrennte politische Einheiten, wie die metaphorische

Bezeichnung suggeriert, sondern komplementäre Staatsziele und Staatsaufgaben. In Deutschland ist mit der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie dem Bundesverfassungsgericht als letzter Instanz eine leistungsfähige rechtsstaatliche Begrenzung im Rahmen der Gesetze gegeben, und wenn es Korruption gibt, so weniger unter den Sozialleistungsempfängern als unter den Erbringern sozialpolitischer Leistungen. Das Gesundheitswesen scheint hier besonders anfällig.

Schließlich ergibt sich eine dritte Begrenzung aus der Politik selbst. Hier treffen vielseitige organisierte Interessen aufeinander, die sich in ihrer Durchsetzung wechselseitig begrenzen. Hier sind die Kampfbrute Markt versus Staat beheimatet und Hans Zacher bemerkt zu Recht: „Insgesamt verfolgen ‚Soziale Marktwirtschaft‘ und Sozialpolitik ein Bündel gemeinsamer Ziele. Sie ergänzen in der Weise, dass sie diese Ziele mit unterschiedlicher .. Priorität verfolgen. Der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ entsprechen die folgenden Prioritäten: Wohlstand, Freiheit, Sicherheit, Gleichheit und Hilfe gegen Not. Der Sozialpolitik entspricht die Prioritätenfolge: Hilfe gegen Not, Gleichheit, Sicherheit, Freiheit und Wohlstand.“<sup>3</sup> Es geht also nicht um einen grundsätzlichen Gegensatz, sondern um unterschiedliche Prioritäten im Rahmen gemeinsamer Wertvorstellungen. Solange dies der Fall ist, ist eine Demokratie funktionsfähig. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass es einen so genannten Sperrklinkeneffekt gibt: Die Mehrheit der Wähler läuft zwar nicht jedem Wahlversprechen nach, aber neigt dazu, sich von Regierungsparteien abzuwenden, welche soziale Leistungen kürzen. Das aber mögen die wenigsten Politiker. So bedarf es schon dramatischer Umstände, um nachhaltige Kürzungen in den Sozialhaushalten politisch durchzusetzen. Und nach aller historischen Erfahrung ist nicht auszuschließen, dass sich die Kontexte der Politik einmal so grundsätzlich ändern, dass die Grundkonsense nicht mehr ausreichen. Dann hilft der Sozialstaat nicht mehr, ja er kann sogar zum Auslöser eines politischen Desorganisationsprozesses werden, wie das Ende der Weimarer Republik gezeigt hat.

Dieser politische Super GAU wurde hier nicht ins Auge gefasst, er bestimmt auch nicht den Horizont absehbarer Politik. Ich meine, dass wir für die demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialpolitischen Errungenschaften unseres Gemeinwesens dankbar sein dürfen und gut daran tun, sie sorgfältig zu bewahren.

## Anmerkungen

- 1 Hans F. Zacher: Das soziale Staatsziel, in: Ders. Abhandlungen zum Sozialrecht II, hrsg. v. Ulrich Becker und Franz Ruland. Heidelberg 2008, S. 3-127, Zitat S 19.
- 2 Manfred G. Schmidt: Der deutsche Sozialstaat – Geschichte und Gegenwart. München 2012, S. 103. Diese schmale, im Verlag C.H. Beck erschienene vorzügliche Übersicht sei Interessenten empfohlen.
- 3 Zacher, a.O., S. 48.

# Die „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“ als Warnung oder Blaupause?

### Der 1. Weltkrieg und seine Bedeutung für das chinesisch-amerikanische Verhältnis

*Wolfram Ridder*

#### 1. Die Problematik historischer Parallelen

Aktuell ist es dem politisch und historisch interessierten Betrachter kaum möglich, der Flut an Beiträgen zum 1. Weltkrieg zu entgehen (siehe hierzu etwa Clark 2013; Münkler 2013; Krumeich 2014). Ausschlaggebend hierfür ist wohl, dass sich der Ausbruch dieses Krieges im August zum hundertsten Mal jährt und dieser Krieg aufgrund der oftmals dargestellten und noch öfter lediglich behaupteten Nach- und Auswirkungen bis zum heutigen Tage eine nur schwierig zu greifende Faszination auch auf das breitere Publikum ausübt.

Zum anderen aber ergießt sich jene Flut an Darstellungen – vor allem auch in Form medialer Beiträge – auch deswegen über den Betrachter, weil seit einigen Jahren in der Wissenschaft vermehrt die These vertreten wird, die tiefer liegenden Ursachen für den Ausbruch des 1. Weltkrieges seien in zunehmenden – und besorgniserregendem – Ausmaße in der ostasiatisch-westpazifischen Region zu be-

obachten. Dort, so diese These, entwickle sich zwischen der Volksrepublik China und den USA ein „Sicherheitswettbewerb“, der deutliche Züge der britisch-deutschen Rivalität vor 1914 aufweise (Sommer 2014). Auch die Suche nach einem „neuen Sarajevo“, also einem Anlass, der gewissermaßen die Lunte am Pulverfass in Brand setzt, trifft auf einen reichlichen Fundus. Hierzu muss man sich lediglich etwa die Frage des Status Taiwans vor Augen führen oder Territorialstreitigkeiten der Volksrepublik China mit Nachbarn wie Japan, den Philippinen und Vietnam (Tang 2013).

Problematisch an dieser These der Wiederholung der Geschichte – vor allem, wenn sie mit der vermeintlichen Unvermeidbarkeit des 1. Weltkrieges verbunden wird – ist zweierlei:

Zum einen kann sich durch die wiederholte Bemühung einer solchen Parallelität der Ereignisse von 1914 und 2014 die Ansicht einstellen und verfestigen, dass eine ernsthafte Konfrontation der Großmächte im Westpazifik ähnlich „alternativlos“ sei



**Wolfram Ridder, M.A.**

Institut für Politische Wissenschaft,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

wie dies zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien der Fall gewesen sei. Hierdurch, so Joseph S. Nye (2014), entstehe die Gefahr einer selbsterfüllenden Prophezeiung:

„[T]he US has more time to manage its relations with [China] than Britain did a Century ago [with Germany]. Too much fear can be self-fulfilling. Whether the US and China will manage their relations well is another question. But how they do so will be dictated by human choice, not some ironclad historical law.“

Während man sich somit bereits grundsätzlich hüten muss, durch (zudem problematische) Verweise auf die Geschichte spätere Ergebnisse zu beeinflussen, so ist die zweite Facette der These noch wichtiger. Hier geht es um den Umstand, dass die historische Forschung bis zum heutigen Tage keine Einigkeit darüber erzielen konnte, welche „Mechanismen“ überhaupt die tiefer liegenden Ursachen des 1. Weltkrieges darstellen.

Aufgrund der Tatsache, dass unreflektierte Verweise auf „1914“ offenlegen, dass es an diesem Bewusstsein mangelt, sollen an dieser Stelle drei verschiedene Erklärungsansätze vorgestellt und analysiert werden, welcher dieser Erklärungsansätze im westpazifischen Raum aktuell oder zukünftig vorzufinden sein könnte.

## 2. Das Spektrum der Erklärungsansätze zum Ausbruch des 1. Weltkrieges

Bei der folgenden Darstellung prominenter Erklärungsansätze zum Ausbruch des 1. Weltkrieges kann, bereits aufgrund der Fülle an Publikationen und Forschungsmeinungen zu diesem Thema, keine Repräsentativität beansprucht werden. Dennoch bieten die drei darzustellenden Meinungen von Fritz Fischer (1979), Christopher Clark (2013) und Gert Krumeich (2014) die Möglichkeit, das denkbare Spektrum an Ansätzen weitgehend abzudecken. Hierbei handelt es sich zum einen um Fischers These, wonach vor allem

der deutsche „Griff nach der Weltmacht“ ursächlich für den Ausbruch des Krieges gewesen sei. Dagegen argumentiert Clark, dass keinem der europäischen Staaten eine Schuld zugewiesen werden könne; vielmehr seien die Regierungen Europas gleichsam wie Schlafwandler der „Urkatastrophe“ Europas (Kennan 1979, S. 3) entgegen gesteuert, ohne dass hierfür tatsächlich ein Schuldiger auszumachen sei. Krumeich bezieht eine Mittlerposition zwischen den beiden Polen, indem er ausführt, das Deutsche Reich und Österreich-Ungarn hätten zwar den großen europäischen Krieg nicht gewollt, gleichwohl aber durchaus bewusst die Krise um die Ermordung des habsburgischen Thronfolgers zu einem „Test“ der russischen Kriegsbereitschaft genutzt. Daher, so Krumeich, tragen die Mittelmächte wenigstens ein erhebliches Maß an Mitverantwortung für den Ausbruch des 1. Weltkrieges.

Es soll an dieser Stelle nicht der Versuch unternommen werden, den „richtigen“ Erklärungsansatz zu identifizieren. Vielmehr soll der Frage nachgegangen werden, welcher dieser Ansätze Einblicke in die künftige Entwicklung des sino-amerikanischen Verhältnisses geben und somit substantiell die Vergleiche zwischen 1914 und 2014 rechtfertigen könnte.

### 2.1 Fritz Fischer und der „Griff nach der Weltmacht“

Fischer zufolge verfolgte das Deutsche Reich bereits ab 1911 weitreichende Annexionsziele in Europa wie in Afrika und nahm daher das Attentat auf den habsburgischen Thronfolger Franz Ferdinand am 28. Juni 1914 in Sarajevo als willkommenen Anlass, den lange geplanten Krieg um die Vorherrschaft in Europa vom Zaun zu brechen. Fischer betont hierbei die Bedeutung einer kaiserlichen Besprechung mit führenden deutschen Militärs am 8. Dezember 1912. In diesem „Kriegsrat“ sei beschlossen worden, spätestens binnen zwei Jahren einen großen europäischen Krieg zu provozieren, da nach

Verstreichen dieser Zeit das russische Zarenreich zu mächtig für einen deutschen Angriff sei. Zwar belebte Fischer, entgegen so manchem Vorwurf, keineswegs die These von der deutschen „Alleinschuld“ am 1. Weltkrieg wieder, wie dies noch in Artikel 231 des Versailler Friedensvertrages festgestellt worden war.

Gleichwohl genügte aber seine Feststellung, Deutschland trage wenigstens eine wesentliche Mitverantwortung und habe erheblich zum Ausbruch des 1. Weltkrieges beigetragen, um in den 1960er Jahren die hitzig und intensiv geführte „Fischer-Kontroverse“ auszulösen. Durch seine Erkenntnisse stellte Fischer nämlich die bis dahin als Faktum akzeptierte Aussage des britischen Kriegspremiers David Lloyd George infrage, wonach die europäischen Staaten in den Krieg „hineingeschlittert“ seien und niemand in Europa den Krieg tatsächlich gewollt habe.

## 2.2 Christopher Clark und die „Schlafwandler Europas“

Mehr oder weniger explizit wendet sich Christopher Clark gegen die Erkenntnisse Fischers. Laut Clark könne keine Rede davon sein, dass das Deutsche Reich den Ausbruch des Krieges bewusst oder gar vorsätzlich provoziert habe. Auch der „Kaiserliche Kriegsrat“ vom 8. Dezember 1912 erscheint bei Clark lediglich als „eine Episode“ und erfährt nicht ansatzweise die Bedeutungszuschreibung wie bei Fischer, zumal sämtliche auf dieser Sitzung gefassten Beschlüsse nicht weiterverfolgt seien (Clark 2013: 427ff.).

Clark hält dem entgegen, dass auf allen Seiten und bei allen Großmächten Europas Verantwortung für den Ausbruch des Krieges zu suchen und zu finden sei. So identifiziert Clark bei allen Beteiligten die Ansicht, der eigene Staat sei friedliebend und handle aggressiv lediglich aufgrund der von anderen Mächten gesetzten Zwänge. Doch Clarks Bild von den „Schlafwandlern“ ist mehr als lediglich die Rückkehr zum Versöhnungsversuch Lloyd Georges und seiner These vom

„Hineinschlittern“ in den Krieg. So nimmt er das Deutsche Reich auf der einen Seite erheblich „aus der Schusslinie“ und schafft auf der anderen Seite so etwas wie ein „Schurkensenario“ für das Verhalten der serbischen Regierung. Diese habe, so Clark, von den Mordplänen der serbischen Terrororganisation „Schwarze Hand“ bereits frühzeitig gewusst, weswegen die habsburgischen Strafabsichten gegen den serbischen Staat mehr als gerechtfertigt gewesen seien. Nachdrücklich motiviert und angestachelt wurden die Serben dabei vom russischen Zarenreich, welches sich wiederum nur aufgrund von „bedingungsloser“ französischer Rückendeckung zu solch einer eindeutigen außenpolitischen Haltung habe durchbringen können.

Es wird somit klar, dass Clark mehr als eine Akzentverschiebung vornimmt. Nicht dem Deutschen Reich, durch seinen berühmten „Blankoscheck“ für habsburgisches Vorgehen gegen Serbien, sondern Russland und Frankreich müsse die Hauptverantwortung dafür zugeschrieben werden, dass der Konflikt auf dem Balkan mit dem europäischen Mächtesystem kurzgeschlossen wurde, wodurch der österreichisch-serbische Konflikt zum Weltkrieg mutierte. Nicht das Deutsche Reich habe somit in der Balkankrise eine günstige Gelegenheit für die Entfesselung eines Krieges gesehen, sondern diese Absicht habe – wenn überhaupt – eher bei der französisch-russischen Entente vorgelegen. Verstärkt worden sei diese Problematik noch durch einen britischen „Schlingerkurs“ zwischen Intervention und Nichteinmischung, der es gleichzeitig zum einen Russland und Frankreich und zum anderen dem Deutschen Reich ermöglichte, Bestätigung für ihre bereits vorgefassten Meinungen zur britischen Position zu finden.

## 2.3 Die Mittlerposition von Gert Krumeich

Während Clark somit in seiner Gegenbewegung zu Fischers Ansichten möglich-

erweise etwas zu weit driftet, wenn er ausführt, dass Russland und Frankreich sehr viel eher ein bedeutendes Maß an Verantwortung zugewiesen werden müsse, bezieht Gert Krumeich eine Mittlerposition zwischen diesen beiden Polen. Krumeich kehrt zwar nicht zu Fischers These von einem „Griff nach der Weltmacht“ zurück, führt aber gleichwohl aus, dass das Deutsche Reich und die Habsburger-Monarchie in der Julikrise eine günstige Gelegenheit zum Test der russischen Kriegsbereitschaft sahen. Unter hohen deutschen Politikern und Militärs herrschte vor 1914 die Ansicht vor, dass man angesichts der russischen Bemühungen in den Bereichen Rüstung und Infrastruktur bereits in wenigen Jahren einer französisch-russischen Allianz mehr oder weniger hoffnungslos unterlegen sei. Dies sei deshalb der Fall, weil der deutsche Plan für einen Zweifrontenkrieg gegen Frankreich und Polen, der berühmte „Schlieffen-Plan“, vorsah, zunächst mit einem schnellen und machtvollen Vormarsch durch Belgien binnen Wochen Frankreich zu besiegen und anschließend das gesamte Heer gegen Russland zu wenden, welches, so glaubte man, erheblich mehr Zeit für eine Mobilmachung benötigen würde. Eben diese strategischen Erwägungen wurden nun durch die russische Aufrüstung konterkariert. Wäre Russland nun zum Krieg entschlossen, dann – so die logische Ansicht in Berlin – müsste man ihn besser heute als morgen führen. Und eben diese Entschlossenheit versuchte man durch Druck während der Julikrise zu testen.

Aus diesem Grund, so Krumeich, habe sich das Deutsche Reich geweigert, der Einberufung einer Konferenz der Großmächte zuzustimmen und stattdessen darauf beharrt, den Konflikt auf der bilateralen österreichisch-serbischen Ebene zu belassen. Durch dieses Vorgehen aber hat die deutsche Führung gewissermaßen eine selbsterfüllende Prophezeiung heraufbeschworen, da Russland angesichts der österreichisch-ungarischen Übermacht gegenüber Serbien nichts anderes übrig

blieb, als sich derart nachdrücklich hinter Serbien zu stellen, wie dies von Berlin und Wien bereits ohnehin vermutet wurde.

Durch diesen diplomatischen Fehler müsse den Mittelmächten, also dem Deutschen Reich und Österreich-Ungarn, durchaus ein erhebliches Maß an Mitverantwortung für den Ausbruch des 1. Weltkrieges zugewiesen werden.

### 3. Die aktuelle und künftige Situation im Westpazifik

Stellt man sich nun die Frage, ob sich einer der oben dargestellten möglichen Kausalmechanismen in der aktuellen oder künftigen Lage im Westpazifik wiederfinden lässt, so steht man, ähnlich wie bei einer Aufarbeitung der Vorgänge vom Juli 1914, vor dem Dilemma, die Ziele der beteiligten Akteure identifizieren zu müssen.

Für die USA fällt dies noch verhältnismäßig leicht. So betreiben diese nämlich seit 2009 unter der Bezeichnung „Pivot to Asia“ den Versuch eines *Rebalancing*. Hierdurch wird der Versuch unternommen, das seit dem Zweiten Weltkrieg bestehende Bündnissystem mit Staaten wie Japan, Südkorea, Taiwan, Australien und Neuseeland in der westpazifischen Region zu stärken und durch neue Übereinkünfte mit Ländern wie Vietnam auszubauen. Es wird deutlich, dass die USA mit diesem Unternehmen dem wachsenden Machtpotential der Volksrepublik entgegenzutreten versuchen (Ross 2012, S. 71ff.).

Im Bezug auf die Volksrepublik China fällt die genaue Identifizierung von Motiven und Zielen dagegen schwerer.

So ist es einerseits denkbar, dass es sich bei der Volksrepublik, wie dies auch häufig für das Deutsche Reich vor dem 1. Weltkrieg festgestellt wurde, um eine aufstrebende, aber ebenso unsichere Großmacht auf der Suche nach ihrem Platz im internationalen Staatensystem handelt (Ross 2012, S. 72). Andere dagegen argu-

mentieren, dass es der Führung in Beijing mittelfristig tatsächlich um eine grundlegende Umgestaltung der Machtverhältnisse wenigstens in der westpazifischen Region gehe mit dem Ziel, die USA aus dem „Vorgarten“ Chinas zu verdrängen (Masala 2013, S. 28). Während die zweite mögliche Ausprägung einer chinesischen Agenda direkt und unmittelbar zu einer sino-amerikanischen Konfrontation führen könnte (so auch Wolf 2012), würde die erste Ausprägung in Form von Unsicherheit und teilweiser Orientierungslosigkeit Chinas eher durch fehlerhafte Wahrnehmung derselben durch die USA zu einer Unvereinbarkeit der Interessen in der Region führen. Würden die USA nämlich eine chinesische Unsicherheit als offensive Absichten (fehl-)interpretieren, so würde erst durch ihre Reaktion hierauf der Nährboden für gesteigerte chinesische Unsicherheit geschaffen. Hieraus könnten sich letztlich überhaupt erst offensive chinesische Absichten ableiten in dem Bestreben, einer möglichen US-amerikanischen Feindseligkeit zuvorkommen bzw. begegnen zu können.

Somit wird deutlich, dass die machtpolitische Konstellation im Westpazifik durchaus an die Situation von 1914 erinnern mag. Die Frage allerdings, welcher Kausalmechanismus in der Region wirken könnte, und ob somit die Vergleiche zwischen 1914 und 2014 mehr als oberflächliche Wiedergaben der Realität sind, ist hierdurch noch nicht beantwortet.

Wenig spricht dafür, dass sich ein Szenario im Stile Fritz Fischers entwickeln könnte. Zwar wird ein chinesisches Streben nach unumschränkter Hegemonie durchaus attestiert (Friedberg 2012). Gleichzeitig muss aber angemerkt werden, dass die wirtschaftliche Basis hierfür angesichts des Vorsprungs der USA in Sachen Militär, Wirtschaft sowie Forschung und Entwicklung wohl kaum vor dem späten 21. Jahrhundert gegeben sein wird (Rapkin/Thompson 2003). Bereits aufgrund des Umstandes, dass eine derart langfristige Betrachtung kaum im Mit-

telpunkt dieser Analyse stehen kann, wird dieses Szenario hier nicht weiterverfolgt. Auch ein auf einem „Kriegsrat“ beschlossener bewusster Präventivkrieg einer Seite erscheint angesichts der weitgehend gesicherten chinesischen atomaren „Zweitschlagsfähigkeit“, wodurch das stabilisierende Prinzip der *gesicherten gegenseitigen Vernichtung* etabliert wird, wenig wahrscheinlich.

Aufschlussreicher dagegen kann ein Blick auf die Ausführungen von Clark und Krumeich sein.

Denkbar wäre nämlich durchaus, dass während einer künftigen akuten Krise im sino-amerikanischen Verhältnis gemäß den Schilderungen von Krumeich eine der beiden Seiten die Entschlossenheit des Gegenüber zu testen versucht in dem Glauben, dass eine bewaffnete Auseinandersetzung, wenn sie schon unvermeidbar ist, besser jetzt als später ausgetragen werden sollte. Dies könnte vor allem der Fall sein, wenn sich die militärische und wirtschaftliche Entwicklung Chinas in den kommenden Jahrzehnten mit vergleichbar hohen Wachstumsraten wie bisher fortsetzt und die USA befürchten müssten, bald nicht mehr zu einem Schutz ihrer regionalen Interessen in der Lage zu sein. Würden die USA nun durch einen derartigen Test die Führung in Beijing überhaupt erst in eine solch entschlossene Position drängen, die von der politischen Führung der USA befürchtet wird und welche die Grundlage des Tests bildet, so hätten die USA ebenso eine selbsterfüllende Prophezeiung beschaffen, wie dies von Krumeich für die Vorgänge im Juli 1914 konstatiert wird.

Aber auch ein Kausalmechanismus nach Clark ist für die westpazifische Region denkbar, wenn dies auch erst des weiteren Aufbaus von antagonistisch ausgerichteten Bündnissystemen bedarf. Clark zufolge schloss das französisch-russische Bündnis durch die Ideologie des Panslawismus – also des zaristischen Anspruches, Schutzmacht aller Slawen zu sein – den regionalen Konflikt auf dem

Balkan mit dem europäischen Mächtesystem kurz. Eine solche Konstellation wäre beispielsweise vorstellbar auf der koreanischen Halbinsel, auch wenn hier der Kurzschluss nicht über eine Ideologie erfolgen würde, sondern über machtpolitische Erwägungen der Volksrepublik und ihrem Interesse nach dem Erhalt eines „Pufferstaates“ zum kapitalistischen Südkorea. Aber auch weitere regionale Konflikte könnten grundsätzlich in einer Weise wirken, wie Clark dies für den Balkan postuliert. Angesichts der Tatsache aber, dass die mittleren und kleineren Staaten in der Region momentan eher in die „offenen Arme“ der USA und ihrer *Rebalancing*-Strategie getrieben zu werden und keine weiteren regionalen Partner Chinas hervortreten scheinen (Hacke 2013, S. 80), ist auf absehbare Zeit kein weiteres vergleichbares Konfliktfeld auszumachen. Würde sich dagegen in den vor uns liegenden Jahrzehnten ein regionales, auch innerhalb der Gruppe der mittleren und kleineren Staaten verlaufendes und antagonistisch ausgerichtetes Bündnissystem herausbilden, bestünde merklich größerer Anlass zu Besorgnis.

Somit wird deutlich, dass von den hier vorgestellten Erklärungsansätzen derjenige nach Krumeich am ehesten beanspruchen könnte, in der absehbaren Zukunft Erklärungskraft für Spannungen und Krisen im Westpazifik zu besitzen. Weder ein „Griff nach der Weltmacht“ noch ein Kurzschluss einer regionalen Krise mit einem überregionalen Bündnissystem erscheint gegenwärtig als plausibel. Die Frage ist nun, wie wahrscheinlich ein derartiges Szenario ist. Wesentlich in Krumeichs Argumentation, das Deutsche Reich habe Russlands Entschlossenheit testen wollen, ist der Umstand, dass die vernichtende Intensität des folgenden Krieges mit seinen mehr als zehn Millionen Toten während des „Pokerspiels“ der Großmächte nicht absehbar gewesen sei. Dagegen könnte die beiderseitige Verfügungsgewalt über ein Atomwaffenarsenal für die Führungen in Washington D.C. und Beijing jene Kristallkugel bereitstellen, über welche die euro-

päischen Staatsmänner 1914 nicht verfügten und die zeigen wird, welche verheerenden Konsequenzen ein Krieg im Westpazifik haben wird.

Gleichzeitig muss aber einschränkend angemerkt werden, dass die Politikwissenschaft durchaus über Konzepte verfügt, welche die konstatierte Stabilität in den Beziehungen zweier Nuklearmächte zumindest fraglich erscheinen lassen. Hierbei handelt es sich um das sogenannte *stability-instability-paradox*, welches postuliert, dass der beiderseitige Besitz von Atomwaffen zwar den Ausbruch eines Krieges weniger wahrscheinlich machen könnte. Gleichzeitig aber könnte die Gefahr steigen, dass Atommächte in einen „kleinen“ bzw. regional begrenzten Konflikt miteinander verwickelt werden (Goldstein 2013, S. 66). Dies wäre der Fall, weil unter den Bedingungen des Prinzips der *gesicherten gegenseitigen Vernichtung* ein im Bereich des konventionellen Militärs mächtiger Aggressorstaat davon ausgehen könnte, dass ein konventionell unterlegener angegriffener Staat bei weniger zentralen Streitgegenständen davor zurückschrecken würde, Zuflucht in einer atomaren Eskalation zu suchen. Nicht trotz, sondern geradezu aufgrund des atomaren Gleichgewichts könnte somit ein Akteur seine konventionelle Überlegenheit ausnutzen. Blinder Verlass auf die „Kristallkugel“ erscheint daher durchaus deplatziert.

#### 4. Ausblick

Nun ist es wichtig anzumerken, dass eine bewaffnete Konfrontation zwischen der Volksrepublik und den USA insgesamt wohl nicht sehr wahrscheinlich und erst recht nicht unausweichlich ist (Goldstein 2013). Gleichzeitig ist aber ein Bewusstsein für den Umstand vonnöten, dass regionale oder im Bezug auf den Streitgegenstand begrenzte Spannungen unter bestimmten Umständen durchaus auf die globale Ebene eskalieren können. Ebenso muss sich der Betrachter den Umstand

vergegenwärtigen, dass der beiderseitige Besitz von Atomwaffen keineswegs quasi automatisch eine Wiederholung der Vorgänge von 1914 ausschließen kann.

Dennoch wurde ebenfalls ersichtlich, dass ein vorschneller Vergleich von 1914 mit 2014 mit Vorsicht zu genießen ist. Zunächst müssen solche Analogien bereits deswegen problematisch bleiben, da auch nach 100 Jahren – durchaus mit gutem Grund und auf nachvollziehbare Weise – unterschiedliche Kausalmechanismen vorgetragen werden, die zum Ausbruch des 1. Weltkrieges geführt haben sollen. Zudem muss die weitere Entwicklung in der ostasiatisch-westpazifischen Region abgewartet werden um zu sehen, ob die politische Lage sich tatsächlich so ausgestaltet, dass einer der Kausalmechanismen aus der historischen Forschung vorzufinden sein könnte. Denn auch wenn laut Ingeborg Bachmann die Geschichte andauernd zu lehren versucht und lediglich keine Zuhörer findet, so zeigt dieser Beitrag doch auf, dass die Lektionen aus der Geschichte nicht immer eindeutig sind und wohl auch nicht immer eindeutig sein können.

Es ist daher wohl – trotz der häufigen Verweise in Wissenschaft und Medien – zum gegebenen Zeitpunkt eher verfrüht, die Ereignisse von Juli und August 1914 als Blaupause für einen sino-amerikanischen Konflikt zu begreifen. Als Warnung dagegen sollte die „Urkatastrophe“ durchaus dienen können, auch und insbesondere vor übermäßigem politischem Risiko in internationalen Krisen. Eine Gewissheit, dass eine Wiederholung der Ereignisse unmöglich ist, wäre wohl jedenfalls ebenso falsch und potentiell verheerend wie der eingangs von Nye kritisierte Glaube, eine erneute Katastrophe sei vorprogrammiert.

## Literatur

- Clark, Christopher (2013): Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog, München.
- Fischer, Fritz (1979): Griff nach der Weltmacht. Die Kriegszielpolitik des kaiserlichen Deutschland 1914/18, Kronberg/Ts.
- Friedberg, Aaron L. (2012): Bucking Beijing, in: *Foreign Affairs* 91, Nr. 5, S. 48-58.
- Goldstein, Avery (2013): First Things First, in: *International Security* 37, Nr. 4, S. 49-89.
- Hacke, Christian (2013): Die USA im Kampf um die Selbstbehauptung, in: *Politische Studien* 64, Nr. 1, S. 78-82.
- Kennan, George F. (1979): *The Decline of Bismarck's European Order*, Princeton 1979.
- Krumeich, Gert (2014): Juli 1914. Eine Bilanz, Paderborn.
- Masala, Carlo (2013): Der Aufstieg Chinas, in: *Politische Studien* 64, Nr. 5, S. 22-31.
- Münkler, Herfried (2013): *Der Große Krieg. Die Welt von 1914 bis 1918*, Berlin.
- Nye, Joseph (2014): 1914 Revisited?, in: [www.Project-Syndicate.org](http://www.Project-Syndicate.org) <http://tinyurl.com/p9a9vqu>; Stand: 26.1.2014.
- Rapkin, David/Thompson, William (2003): Power Transition, Challenge and the (Re)Emergence of China, in: *International Interactions* 29, Nr. 4, S. 315-342.
- Ross, Robert (2012): The Problem with the Pivot, in: *Foreign Affairs* 91, Nr. 6, S. 70-82.
- Sommer, Theo (2014): China und Japan spielen mit dem Feuer, in: *Zeit Online* (<http://tinyurl.com/p62cd99>); Stand: 11.2.2014.
- Tang, Shaocheng (2013): Die Entwicklung in Ostasien. Der Streit um die Diaoyutai-/Senkaku-Inseln, in: *Politische Studien* 64, Nr. 5, S. 32-42.
- Wolf, Reinhard (2012): Auf Kollisionskurs: Warum es zur amerikanisch-chinesischen Konfrontation kommen muss, in: *Zeitschrift für Politik* 59, Nr. 4, S. 393-409.

DVD

Blu-ray

# DIE DEUTSCHEN

## Ein Jahrtausend deutscher Geschichte

Die ZDF-Erfolgsreihe in zwei Staffeln mit je 10 Folgen. Eine Zeitreise von den Anfängen bis ins 20. Jahrhundert, anhand der Höhepunkte und herausragender Persönlichkeiten.



### Staffel I für 99,95 €

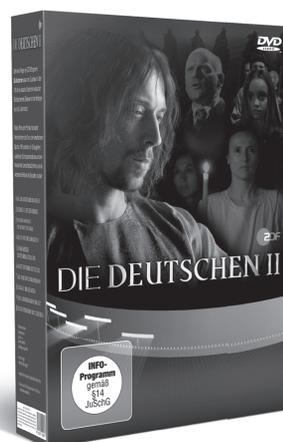
10 DVDs, insg. 775 Min.  
(inkl. viel Bonusmaterial)

ISBN: 978-3-8312-9674-3

oder

5 Blue-rays, insg. 450 Min.

ISBN: 978-3-8312-0500-4



### Staffel II für 99,95 €

10 DVDs, insg. 450 Min.

ISBN: 978-3-8312-9957-7

oder

5 Blue-rays, insg. 450 Min.

ISBN: 978-3-8312-0506-6

### Als Paket: I + II

20 DVDs, insg. 1375 Min., **179,95 €**

ISBN: 978-3-8312-9975-1

oder

10 Blue-rays, insg. 900 Min., **149,95 €**

ISBN: 978-3-8312-0507-1

[www.der-wissens-verlag.de](http://www.der-wissens-verlag.de)

DVDs • HÖRBÜCHER • BÜCHER

# Der Bundespräsident vor Gericht: Welches Verständnis hat das Bundesverfassungsgericht vom „höchsten Amt im Staate“?

*Heinrich Pehle*

## 1. Zwei aktuelle Urteile des Verfassungsgerichts

Am 10. Juni 2014 verkündete der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts zwei Urteile in Organstreitverfahren, die sich direkt bzw. indirekt auf Amt und Person des Bundespräsidenten bezogen. Beide Verfahren wurden von der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) initiiert. Weil politische Parteien im Organstreit parteifähig sind, soweit sie ihren verfassungsrechtlichen Status aus Artikel 21 verteidigen wollen, mussten sich die Verfassungsrichter mit den Klagen auseinandersetzen – eine Chance, sie gar nicht erst zur Verhandlung anzunehmen, hatten sie nicht.

Im ersten dieser beiden Verfahren ging es um die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung.<sup>1</sup> Der NPD-Vorsitzende Udo Pastörs strebte an, die Wiederwahl von Bundespräsident Horst Köhler im Jahr 2009 und die Wahl seines Nachfolgers Christian Wulff im Jahr 2010 durch die 13. und 14. Bun-

desversammlung wegen angeblich gravierender Verfahrensfehler für ungültig erklären zu lassen. Dabei monierte er zum einen eine angeblich fehlerhafte Wahl der von 10 Landtagen in die Bundesversammlung entsandten Delegierten. Zudem, und dies ist der im hier diskutierten Zusammenhang wesentlich interessantere Aspekt, reklamierte der Antragsteller eine Verletzung seiner Rechte als Mitglied der Bundesversammlung, weil es über von ihm gestellte Anträge keine Aussprache gegeben habe. Obwohl das Grundgesetz in Artikel 54 bestimmt, dass der Bundespräsident von der Bundesversammlung „ohne Aussprache“ gewählt wird, postulierte der Antragsteller, ihm sei durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages als dem Sitzungsleiter der Bundesversammlung zu Unrecht versagt worden, einen Antrag mündlich zu begründen, mit dem er eine Vorstellungsrunde der zur Wahl stehenden Kandidaten hatte durchsetzen wollen.

Im zweiten Fall war der amtierende



**Prof. Dr. Heinrich Pehle**

Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Bundespräsident Joachim Gauck der persönliche Antragsgegner der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands. Letztere hatte moniert, dass der Bundespräsident das Recht der Partei auf Chancengleichheit im Wettbewerb der politischen Parteien verletzt habe. Dies sei dadurch geschehen, dass er im Rahmen eines Auftritts vor Berliner Schülern im August 2013 Mitglieder und Unterstützer der NPD im Zusammenhang mit deren Protesten gegen ein Asylbewerberheim als „Spinner“ bezeichnet habe.<sup>2</sup>

Die Karlsruher Richter wiesen beide Klagen ab. Die Präsidentenwahlen der Jahre 2009 und 2010 durch die Bundesversammlung seien verfassungskonform verlaufen und Bundespräsident Gauck habe durch seine Äußerungen das Recht der NPD auf Chancengleichheit nicht verletzt. Der Tenor beider Entscheidungen überraschte nicht – schon die mündlichen Verhandlungen, die beiden Urteilen vorausgegangen waren, hatten deutlich gemacht, dass die Antragsteller kaum Chancen auf ein Urteil in ihrem Sinne haben würden. Wenn die Karlsruher Urteile vom 10. Juni 2014 hier dennoch einer Analyse unterzogen werden, dann geschieht dies also in erster Linie nicht, um ihren Ausgang zu würdigen, sondern weil die Begründung beider Urteile auf einer Interpretation der dem Bundespräsidenten durch das Grundgesetz eingeräumten Stellung fußt. Mit dieser Materie musste sich das Verfassungsgericht erstmals in seiner nunmehr 63jährigen Geschichte befassen. Die Würdigung, die das Verfassungsgericht dem Amt des Staatsoberhauptes angedeihen ließ, kritisch nachzuvollziehen, ist Aufgabe der folgenden Ausführungen.

## 2. Was sagt das Grundgesetz über den Bundespräsidenten?

Die Beratungen des Parlamentarischen Rates, der im September 1948 zusammentrat, um das am 23. Mai 1949 schließlich

in Kraft getretene Grundgesetz zu auszuarbeiten, waren durchgehend dominiert von einem einzigen Aspekt, nämlich der allgemein befürworteten Abkehr von der Kompetenzfülle des Weimarer Reichspräsidenten. Darüber wurde versäumt, klar herauszuarbeiten, worin denn nun die Aufgaben des künftigen Staatsoberhauptes genau bestehen sollten (vgl. Patzelt 2005: 295). Die Mütter und Väter des Grundgesetzes legten zwar fest, welche Aufgaben der Bundespräsident beispielsweise beim Zustandekommen der Bundesregierung und bei der Entscheidung über die Auflösung des Deutschen Bundestages erfüllen sollte, wenngleich sich auch hier Spielräume verfassungsgerichtlicher Interpretation eröffnen, wie sich in den Jahren 1983 und 2005 zeigte (vgl. Pehle 2005). Bei der Frage, wie es um die Kompetenzen des Staatsoberhauptes bei der Ausfertigung von Gesetzen bestellt ist, blieb der Parlamentarische Rat noch mehr im Ungefähren und hinterließ Staatsrechtslehren und Politikwissenschaftlern die Aufgabe zu klären, wie es dabei um das formelle und materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bestellt ist, wann also der Bundespräsident das Recht haben soll, die Ausfertigung eines Gesetzes zu verweigern (vgl. dazu Pehle 2009). Vollends schweigsam wird das Grundgesetz indes, wenn es um das eigentliche, tägliche Geschäft des Bundespräsidenten geht. Tatsächlich findet man „weder in seinem V. Abschnitt noch an irgendeiner anderen Stelle nähere Ausführungen zu Funktion und Wesen des Amtes des Bundespräsidenten“ (Herzog 1986, Rdnr. 2). Kurzum: Die Karlsruher Richter sahen sich genötigt, einen „weißen Fleck auf der verfassungsrechtlichen Landkarte auszumalen“ (Janisch 2014).

## 3. „Urteil I“: Die „Kür“ des Bundespräsidenten

Andreas Voßkuhle, Präsident des Verfassungsgerichts und Vorsitzender des

Zweiten Senats, erklärte in seinen einleitenden Worten zum Urteil über die Bundesversammlung, die Wahl des Bundespräsidenten sei „ein eigentümlicher, demokratisch veredelter Rückgriff auf das Erbe der konstitutionellen Monarchie, der vom Verfassungsgeber aber so gewollt war und der der Bundesrepublik letztlich gut getan hat.“ In eine ähnliche Richtung weist der Begriffsgebrauch im Urteil, in dem der an eine Königswahl erinnernde Begriff der „Kür“ des Staatsoberhauptes auf die Bundesversammlung bezogen wird (Rdnr. 117). Einen „Hauch von Monarchie“ vermeinte der Karlsruher Korrespondent der Süddeutschen Zeitung deshalb nach der Verkündung der hier in Rede stehenden Urteile zu verspürt zu haben (Janisch 2014), und dem Redakteur des SPIEGEL erging es offenbar ganz ähnlich: „Seit heute ein König“ betitelte er seinen Bericht (Hipp 2014).

Das verfassungsrechtliche Pathos, das Andreas Voßkuhle und sein Senat dem Amt des Bundespräsidenten ange-deihen lassen, ist nicht selbstverständlich. Es wird im Urteil dadurch zu rechtfertigen versucht, dass die besondere „Würde“ des höchsten Staatsamtes wiederholt in den Mittelpunkt der Ausführungen gestellt wird. Mit dem Bundespräsidenten sollte, so sehen es die Karlsruher Richter unter Berufung auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates, ein „Repräsentant der Volkseinheit an der Spitze des Staates“ stehen (Rdnr. 93). Über die Befugnisse hinaus, die ihm vom Grundgesetz ausdrücklich zugewiesen worden seien, seien ihm „vor allem allgemeine Repräsentations- und Integrationsaufgaben“ zugedacht. „Autorität und Würde seines Amtes“ kämen darin zum Ausdruck, „dass es auf vor allem geistig-moralische Wirkung angelegt“ sei (Rdnr. 94). Deshalb habe die Bundesversammlung nicht nur zur Aufgabe, den Bundespräsidenten zu wählen, sondern sie solle „zugleich in ihren Abläufen die besondere Würde des Amtes unterstreichen“ (Rdnr. 98). Daraus

folgert der Zweite Senat: „Bei der Wahl des Bundespräsidenten kommt es allein auf die Sichtbarkeit des Wahlaktes in seinen realen und symbolischen Dimensionen an; eine öffentliche Debatte ist gerade nicht vorgesehen“ (Rdnr. 103). Diese „Ausspracheverbot“ diene „dem Schutz der Würde des Wahlaktes, der dem parteipolitischen Streit enthoben sein“ solle: „Andernfalls“, so heißt es in dem Urteil weiter, „bestünde die Gefahr, dass die Bundesversammlung [...] zum Forum für eine politische Auseinandersetzung unter den Kandidaten oder jedenfalls für eine politische (Selbst-) Darstellung würde“ (Rdnr. 109). Nur so könne der Bundespräsident auf eine Weise ins Amt gesetzt werden, die der „diesem Amt zukommenden Würde“ entspreche (Rdnr. 115). Mit anderen Worten: Bei der „Kür“ des Bundespräsidenten müsse die „zeremonielle, symbolische Bedeutung des Wahlaktes bewahrt“ werden (Rdnr. 117).

#### 4. „Urteil II“: Amtsverständnis und Amtsführung

Gleich zu Beginn der Begründung des Urteils über die vermeintliche Diffamierung der NPD und ihrer Anhänger durch Bundespräsident Joachim Gauck wird deutlich, dass die in den Ausführungen des Senats zur Wahl des Bundespräsidenten schon so nachdrücklich betonte und schon im ersten Leitsatz hervorgehobene „besondere Würde des Amtes“ nach Einschätzung der Verfassungsrichter nicht Selbstzweck sein soll, sondern vielmehr Grundlage für die ihm „insbesondere“ zugedachte Aufgabe, „im Sinne der Integration des Gemeinwesens zu wirken“ (Rdnr. 21). Durch sein „öffentliches Auftreten“ solle der Bundespräsident „die Einheit des Gemeinwesens sichtbar“ machen und „diese Einheit mittels der Autorität des Amtes“ fördern (Rdnr. 22). Dabei komme ihm ein „weiter Gestaltungsspielraum“ zu: „Wie der Bundespräsident seine Re-

präsentations- und Integrationsaufgaben mit Leben erfüllt, entscheidet der Amtsinhaber grundsätzlich selbst“, denn: „Der Bundespräsident kann [...] den mit dem Amt verbundenen Erwartungen nur gerecht werden, wenn er auf gesellschaftliche Entwicklungen und allgemeinpolitische Herausforderungen entsprechend seiner Einschätzung eingehen kann und dabei in der Wahl der Themen ebenso frei ist wie in der Entscheidung über die angemessene Kommunikationsform“ (Rdnr. 22).

Nach allem, was die Richterinnen und Richter zur Bedeutung des Präsidentenamtes ausgeführt haben, ist es nur konsequent, wenn sie betonen, dass den Äußerungen des Bundespräsidenten „kraft seiner Stellung besonderes Gewicht“ zukomme (Rdnr. 27). Eben dies macht die Konkretisierung der vom Zweiten Senat formulierten, abstrakten Grundsätze zu einem durchaus anspruchsvollen Geschäft. Dies gilt insbesondere angesichts der im Urteil hervorgerufenen „verfassungsrechtlichen Erwartungen an das Amt des Bundespräsidenten und der gefestigten Verfassungstradition seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland“, denen es entspreche, „dass der Bundespräsident eine gewisse Distanz zu Zielen und Aktivitäten von politischen Parteien und Gruppen wahr“ (Rdnr. 23). Diese Überlegungen legen nahe, dass die Äußerungsbefugnisse auch des Bundespräsidenten trotz des ihm eingeräumten Gestaltungsspielraums Grenzen haben. Nach dem Befund des Verfassungsgerichts sind sie auf Grund der herausgehobenen Stellung des Präsidenten „gesondert zu bestimmen“ (Rdnr. 27).

Im konkreten Fall bedeutete dies, dass die Grenzen der präsidentiellen Äußerungsbefugnisse auf den Wettbewerb der politischen Parteien bezogen werden mussten. Die Verfassungsrichter hatten sich bereits im September 2013 anlässlich eines Eilantrags der NPD gegen den Bundespräsidenten zu diesem Sachverhalt äußern müssen. Der Senat

hatte dabei unmissverständlich festgestellt, dass das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt werde, wenn Staatsorgane, zu denen eben auch der Bundespräsident zähle, „parteiübergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei auf den Wahlkampf einwirken“ (Bundesverfassungsgericht Pressemitteilung Nr. 57/2013). Weil die Richter meinten, aufgrund einer Stellungnahme des Bundespräsidenten davon ausgehen zu dürfen, dass diesem die „Gefährdungslage“ bewusst sei und er dem bis zur Bundestagswahl Rechnung tragen werde, hatten sie allerdings ein Argument parat, den Eilantrag der NPD abzulehnen. Im Verfahren zur Hauptsache konnte damit natürlich nicht mehr argumentiert werden; gefragt waren nunmehr grundsätzliche Erwägungen.

Diese Grundsätze entwickelt das Gericht unter Berufung auf die von ihm in den beiden hier diskutierten Urteilen nachdrücklich betonte Repräsentations- und Integrationsfunktion des Bundespräsidenten. In Ausübung derselben obliege es ihm, „im Interesse der Wahrung und Förderung des Gemeinwesens das Wort zu ergreifen und die Öffentlichkeit durch seine Beiträge auf von ihm identifizierte Missstände und Fehlentwicklungen – insbesondere solche, die den Zusammenhalt der Bürger und das friedliche Zusammenleben aller Einwohner gefährden – aufmerksam zu machen sowie um Engagement zu deren Beseitigung zu werben“ (Rdnr. 28). Der Bundespräsident sei nicht als „politisch indifferenter Amtswalter“ konzipiert. Seine Äußerungen seien verfassungsrechtlich deshalb nicht zu beanstanden, „solange sie erkennbar einem Gemeinwohlziel verpflichtet und nicht auf die Ausgrenzung oder Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen angelegt sind“ (ebd.). Dabei sei der Bundespräsident nicht gehindert, „sein Anliegen auch in zugespitzter Wortwahl vorzubringen, wenn er dies für angezeigt hält [...]“. Inwieweit er sich dabei am Leitbild eines ‚neutralen Bun-

despräsidenten' orientiert, unterliegt weder generell noch im Einzelfall der gerichtlichen Überprüfung". Es reiche aus, „negative Äußerungen des Bundespräsidenten über eine Partei daraufhin zu überprüfen, ob er mit ihnen unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsfunktion und damit willkürlich Partei ergriffen hat“ (Rdnr. 30).

Nach diesem Maßstab seien die angegriffenen Äußerungen des Bundespräsidenten nicht zu beanstanden, denn er habe sich im Rahmen seiner Repräsentations- und Integrationsfunktion bewegt, als er sich gegen „geschichtsvergessene rechtsradikale und fremdenfeindliche Überzeugungen gewandt“ und dazu aufgerufen habe, „mit demokratischen Mitteln zu verhindern, dass sich diese Überzeugungen durchsetzen“ (Rdnr. 31). Einen „unpolitischen“ Amtsinhaber, so lässt sich die Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts im zweiten der hier diskutierten Urteile zusammenfassen, hat der Parlamentarische Rat mit dem Bundespräsidenten nicht im Auge gehabt. Vielmehr darf und soll er zu „bürger-schaftlichem Engagement gegenüber politischen Ansichten, von denen seiner Auffassung nach Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgehen“ (Rdnr. 33), aufrufen. Allerdings kann dabei nicht unerwähnt bleiben, dass das Gericht immerhin andeutet, dass der amtierende Bundespräsident sich im konkreten Fall mit dem Begriff „Spinner“ einer zumindest nicht unproblematischen Wortwahl bedient hat. Indem es darauf hinweist, dass dieses Wort „isoliert betrachtet als diffamierend empfunden werden und auf eine unsachliche Ausgrenzung der so Bezeichneten hindeuten kann“ (ebd.), lässt es also zwar durchaus Zweifel erkennen, ob Joachim Gauck hier tatsächlich eine „angemessene Kommunikationsform“ gewählt hat. Es relativiert diese Zweifel aber selbst, indem es die „Spinner“ als „Sammelbegriff“ für unbelehrbare Rechtsextremisten entschuldigt und sich damit schützend vor den Bundespräsidenten stellt.

## 5. Wie realistisch ist das Bild, das die Verfassungsrichter vom Bundespräsidenten malen?

Die Gesamtlogik der Ausführungen, die das Verfassungsgericht in seinen beiden Urteilen vom Juni 2014 zum Amt des deutschen Staatsoberhauptes machte, gründet letztlich in seiner Interpretation der von der Bundesversammlung ausgehenden Symbolik. Sie kann nach Auffassung der Richterinnen und Richter nur gewahrt werden, wenn die Bundesversammlung nicht als Ort der politischen Auseinandersetzung zweckentfremdet werde (Rdnr. 115). Damit erhält das „Ausspracheverbot“, das sich an die Mitglieder der Bundesversammlung und die zur Wahl stehenden Kandidaten gleichermaßen richte, zentrale Bedeutung für die Argumentation, denn es schütze die Bundesversammlung vor der Gefahr, entgegen der Intention des Verfassungsgebers als Forum für parteipolitische Kontroversen missbraucht zu werden.

So richtig es ist, dass das Ausspracheverbot ursprünglich den Sinn hatte, „das Amt des Bundespräsidenten und die Person des künftigen Bundespräsidenten so weit wie irgend möglich aus der politischen Auseinandersetzung herauszuhalten“ (Herzog 1986, Rdnr. 40), so evident ist auch, dass dies „in einer Mediendemokratie mit den Mitteln des Art. 54 I Satz 1 nicht zu erreichen ist“ (ebd.). Mit seiner geradezu puristisch anmutenden Charakterisierung der Bundesversammlung fällt das Bundesverfassungsgericht hinter Erkenntnisse zurück, die bereits vor einem Vierteljahrhundert Eingang in das einschlägige Schrifttum gehalten haben, wie auch das folgende Zitat verdeutlicht: „In der Praxis erfolgt der Vorschlag [für die zur Wahl stehenden Kandidaten, H.P.] durch die politischen Parteien und nach ausführlicher öffentlicher Diskussion und Abwägung der vorauszuberechnenden Chancen [...].“

Die Bestimmung des Art. 54 Abs. 1 Satz 1, daß die Wahl ohne Aussprache zu erfolgen hat, geht deshalb ins Leere. Person und Eignung der Bewerber sind meist lange vorher öffentlich erörtert worden, so daß die Wahl selbst nur der Vollzug entsprechend den politischen Mehrheitsverhältnissen feststehender Entscheidungen nach Fraktionen ist, die es nach den Vorstellungen der Väter des Grundgesetzes gerade nicht geben sollte“ (Jerkewitz 1989, Rdnr. 12).

In jüngerer Zeit hat sich auch die Politikwissenschaft näher mit der Wahl des Bundespräsidenten befasst. Dabei ist es mittlerweile Konsens, dass, wie schon Jürgen Hartmann und Udo Kempf (1989: 41) in ihrem Standardwerk über „Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien“ schrieben, das Amt des Bundespräsidenten „mit in den Kreis der bei Koalitionsgesprächen üblichen Personalentscheidungen einbezogen“ wird. Die Wahl des Bundespräsidenten wurde bereits mehrfach als „Richtungswahl“ für die jeweils anstehende Bundestagswahl interpretiert, als Signal also für die Fortsetzung einer bestehenden Regierungskoalition bzw. für künftig zu bildende Bündnisse (Pehle 2009: 5). Frank Decker und Eckhard Jesse (2013: 211) kommen angesichts der „informellen Präsidentschaftskampagnen, mit denen sich die weithin unbekannteren Bewerber Schwan und Köhler seinerzeit der Öffentlichkeit empfahlen“ und dem „Wahlkampf in gemilderter Form“, den sich Joachim Gauck und Christian Wulff im Jahr 2010 lieferten, ebenfalls zu dem Schluss, dass die Formulierung des Artikels 54 „zunehmend wie ein Relikt“ erscheine.

Weitgehender Konsens besteht auch dahingehend, dass das zugegebenermaßen durchaus „parteiliche Bestellungsverfahren“ bisher weder das Amt noch dessen Inhaber hat beschädigen können. Die zeitweilige Krise, in die das Amt nach den Rücktritten der Bundespräsidenten Horst Köhler und Christian Wulff geriet, hatte ersichtlich andere Gründe. Insofern finden sich kaum

überzeugende Argumente für den Versuch der Karlsruher Richter, die Bundesversammlung zumindest in der Theorie weiterhin von parteipolitischen Auseinandersetzungen freizuhalten. Den eingangs bereits zitierten „weißen Fleck auf der verfassungspolitischen Landkarte“ völlig ohne parteipolitische Farben auszumalen, wie es das Bundesverfassungsgericht unternimmt, um die Bundesversammlung vor ihrer Instrumentalisierung durch die Funktionäre der NPD zu retten, vermag nicht zu überzeugen. „Karlsruhe“ hätte dem Amt einen größeren Gefallen getan, hätte es sich damit beschieden, das Ausspracheverbot mit rein pragmatischen Gründen zu rechtfertigen. Anstatt die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung gedanklich zu überhöhen, wäre es einen Versuch wert gewesen, das Amt mit der Parteiendemokratie zu versöhnen, denn auch in einem derartigen Szenario hätte dem Bundespräsidenten überzeugend die Rolle eines Warners vor Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung zugewiesen werden können.

## Anmerkungen

- 1 Das Urteil zur Bundesversammlung trägt die Aktenzeichen 2 BvE 2/09 und 2 BvE 2/10; es wird zitiert unter Angabe der Randnummern nach [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140610\\_2bve000209.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140610_2bve000209.html).
- 2 Das Urteil zu den Äußerungen des Bundespräsidenten trägt das Aktenzeichen 2 BvE 4/13; es wird zitiert unter Angabe der Randnummern nach [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140610\\_2bve000413.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140610_2bve000413.html).

## Literatur

- Decker, Frank/Jesse, Eckhard (2013): Mythos oder Realität? Die koalitionspolitische Signalfunktion von Bundespräsidentenwahlen, in: Dies. (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, S. 193-213.
- Hartmann, Jürgen/ Kempf, Udo (1989): Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes“, Opladen.
- Herzog, Roman (1986): Artikel 54, in: Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Lieferung 25.
- Hipp, Dietmar (2014): Seit heute ein König, in: Spiegel Online, 10. Juni.
- Janisch, Wolfgang (2014): Ein Hauch von Monarchie, in: Süddeutsche Zeitung, 11. Juni, S. 2.
- Jerkewitz, Jürgen (1989): Artikel 54, in: Reihe Alternativkommentare. Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Neuwied.
- Patzelt, Werner J. (2005): Der Bundespräsident, in: Oscar W. Gabriel/ Everhard Holtmann (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München/Wien, S. 291-308.
- Pehle, Heinrich (2005): Wahlen und Verfassungsrecht. Zur Problematik „unechter Vertrauensfragen“ und „vorgezogener“ Bundestagswahlen, in: Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, H. 4, S. 30-39.
- Pehle, Heinrich (2009): Der Bundespräsident und die Große Koalition: Anmerkungen zu Wahl und Amtsführung des Staatsoberhauptes, in: Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, H. 1, S. 4-13.



*Muharrem Açıkgöz*

**Die Permanenz  
der Kritischen Theorie:  
Die zweite Generation als zerstrittene  
Interpretationsgemeinschaft**

Mit einem Vorwort von Helmut Dahmer

2014 - 247 Seiten - € 29,90

ISBN: 978-3-89691-951-9

Muharrem Açıkgöz leuchtet in seinem Buch die Ausbildung der „Frankfurter Schule“ und die Generationenproblematik in der Kritischen Theorie kritisch aus. Dazu holt er die Angehörigen der zweiten Generation kritischer TheoretikerInnen aus dem Schatten von Jürgen Habermas.

*Claus Baumann, Jan Müller,  
Ruwen Stricker (Hrsg.)*

**Philosophie der Praxis  
und die Praxis der Philosophie**

2014 - 361 Seiten - € 36,90

ISBN: 978-3-89691-954-0

Philosophieren als ein gemeinsames, auch widersprechendes Tun beschreiben die AutorInnen in der *Philosophie der Praxis und die Praxis der Philosophie*.



# Defizite in der deutschen Rüstungsexportpolitik

*Hannes Berger*

## 1. Einleitung

Die deutschen Rüstungsexporte sind ein schwieriges Thema. Rechtliche Normen, politische Grundsätze und die immer leise mitschwingende deutsche Vergangenheit stehen sich gegenüber. Die Rüstungsexportpolitik gehört zu den am meisten diskutierten und strittigen Feldern deutscher Politik. Dies zeigte sich erneut mit der aktuellen Veröffentlichung des Stockholmer Friedensinstituts (SIPRI) über die internationalen Rüstungsgeschäfte. Danach ist Deutschland weltweit nach den USA und Russland der drittgrößte Rüstungsexporteur. Die Waffenausfuhren in den Jahren 2004-2008 stellen einen Anteil von 10%<sup>1</sup> und 2009-2013 7% vom gesamten Weltrüstungshandel dar.<sup>2</sup> Der Verkauf von Kriegsgerät an Staaten, die nicht als demokratische Staaten eingestuft werden, sondern als autokratische Systeme, ist nicht lediglich als Außenhandel zu bezeichnen. Vielmehr ist dieser Verkauf eine außenpolitische Entscheidung. Doch weshalb ist die Rüstungsexportpolitik als Teil der Außenpolitik so umstritten? Die seit mehr als einer Dekade jährlich wieder aufflammende Debatte über das Für und Wider von deutschen Rüstungsverkäufen ist zunächst zurückzuführen auf die Initiative der ersten Rot-Grünen Bundesregierung. Um eine stärkere Beteiligung des Bundestages und der Öffentlichkeit zu ermöglichen, führte sie im Jahr 1999 den Rüstungsexportbericht ein. Dieser Bericht erscheint mit Verzögerung von einem Jahr nachträglich und informiert über die Exportgenehmigungen, die von der Bundesregierung erteilt wurden. Die Kritik an den Genehmigungen bezieht sich einerseits auf ihre hohe Anzahl und andererseits auf die



**Hannes Berger**

Masterstudium Staatswissenschaften an der Universität Erfurt

betreffenden Empfängerländer. Dies soll im Folgenden ausführlicher beleuchtet werden. Um eine Gesamtschau auf das Problem zu ermöglichen wird zunächst der rechtliche und politische Rahmen geklärt, auf den sich die Exporte beziehen. Im Anschluss daran befasst sich der analytische Teil mit den Rüstungsexporten im Jahr 2013. Sowohl die Anzahl der Genehmigungen als auch die Menschenrechtssituation in den Empfängerländern wird untersucht. Zuletzt wird die Frage geklärt, ob ein politischer Handlungsbedarf für die Rüstungsexportpolitik besteht und ob das jüngste Eckpunktepapier der Bundesregierung dem gerecht wird.

## 2. Rechtsgrundlagen der Rüstungsexportpolitik

Ausgangsnorm für Rüstungsexportgenehmigungen ist Art. 26 II GG. Darin ist festgelegt, dass die Herstellung, die Beförderung und das Inverkehrbringen von Rüstungsgegenständen nur mit Genehmigung der Bundesregierung möglich sind. Diesem Grundsatz folgend, präzisieren das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG), das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) die formalen Regelungen des Rüstungsexportes. Dabei wird zwischen Kriegswaffen und anderen Rüstungsgütern unterschieden. Kriegswaffen sind nach §1 KrWaffKontrG die Waffen, die in der Anlage des Kriegswaffenkontrollgesetzes aufgeführt sind. Darunter zählen unter anderem: Atomwaffen, Biologische Waffen, Chemische Waffen, Flugkörper, Kriegsschiffe, Kampffahrzeuge, Maschinengewehre, Maschinenpistolen, Granaten, Kanonen, Haubitzen, Panzerabwehrwaffen, Flammenwerfer und Torpedos. Nach §2 KrWaffKontrG ist sowohl die Herstellung, als auch das Inverkehrbringen dieser Waffengattungen nur durch Genehmigung erlaubt. Es existiert ausdrücklich kein Anspruch auf Genehmigung des Antrages, vielmehr wird dies als Ausnahme vom Regelfall betrachtet.<sup>3</sup> Man benötigt eine Genehmigung für den innerdeutschen Transport von Kriegswaffen (§3 KrWaffKontrG), für Transport außerhalb von Deutschland (§4 KrWaffKontrG) und auch für den Verkauf von Kriegswaffen an das Ausland (§4a KrWaffKontrG). In §6 KrWaffKontrG ist die Ablehnung der Genehmigung geregelt. Eine Genehmigung kann demnach versagt werden, wenn der Waffenverkauf den guten Beziehungen Deutschlands zu anderen Ländern zuwiderlaufen würde (§6 II Nr. 1 KrWaffKontrG). Die Genehmigung ist zwingend abzulehnen, wenn der Waffenverkauf insbesondere dazu geeignet ist, die Kriegswaffen bei friedensstörenden Handlungen oder Angriffskriegen einzusetzen. Anders geregelt sind Anträge nach dem AWG. Hier gilt grundlegend ein Genehmigungsanspruch (§3 AWG). Die Ablehnung des Antrages muss durch besondere Gründe gerechtfertigt sein. Dies liegt in dem Charakter der Rüstungsgüter, die nach AWG exportiert werden dürfen. Das Gesetz regelt den Außenhandel mit Munition, Bauplänen oder nur Einzelteilen von Waffen.

Nach der formalen rechtlichen Betrachtung sehen wir, dass der Umgang mit Kriegsgerät – egal, ob nach KrWaffKontrG oder AWG – ein kontrollierter

Bereich der Außenwirtschaft ist. Somit bedürfen Rüstungsexporte immer einer Genehmigung. Handel und Außenhandel mit Rüstungsartikeln können nur in Kooperation mit der Bundesregierung und den zuständigen Genehmigungsbehörden stattfinden. Bevor auf die politische Dimension eingegangen wird, soll die Genehmigungsbehörde näher betrachtet werden.

## 2.1 Der Bundessicherheitsrat

Nach Art. 26 II GG müssen die Bundesregierung oder ein von ihr ermächtigtes Ministerium über Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter entscheiden. Über diese formelle Regelung hinaus entscheidet ein weiteres Organ über Rüstungsexportanträge. Es ist der Bundessicherheitsrat. Dabei handelt es sich um einen Ausschuss der Bundesregierung, dem nicht alle Bundesminister angehören. Er tritt unter Vorsitz des Bundeskanzlers oder seines Stellvertreters zusammen. Weitere Mitglieder sind der Verteidigungsminister, die Minister der Justiz, des Inneren, der Wirtschaft, der Finanzen und der Minister für Entwicklungspolitik sowie der Chef des Bundeskanzleramtes<sup>4</sup>. Der Bundessicherheitsrat ist insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges vornehmlich mit Rüstungsexportfragen beschäftigt.<sup>5</sup> Als einziger Kabinettsausschuss gibt er sich eine eigene Geschäftsordnung, die nach wie vor unter Geheimschutz steht und nicht veröffentlicht wird. Dies schließt selbst Sitzungshäufigkeit und Tagesordnungspunkte mit ein.<sup>6</sup> *Rechtlich* gibt es einen klaren grundgesetzlichen Auftrag an die Bundesregierung, die Genehmigungen für Rüstungsexporte auszusprechen oder zu verwerfen. *Faktisch* ist es das Gremium des Bundessicherheitsrates, das über die Genehmigungen befindet.<sup>7</sup>

## 2.2 Der Rüstungsexportbericht

Das Parlament besitzt im Zusammenhang mit den Exportgenehmigungen kein Mitspracherecht. Mit dem Ziel die Kontrollmöglichkeiten des Deutschen Bundestages zu verbessern, beschloss die erste Rot-Grüne Bundesregierung, jährlich einen Bericht über die deutschen Rüstungsexporte vorzulegen. Der Rüstungsexportbericht folgt einem immer gleichen Muster. In seinen ca. 100-150 Seiten erläutert er zunächst das System der deutschen Rüstungsexporte, eingebettet in die europäische Politik und zeichnet die Exportentwicklungen nach. Insbesondere die Aufschlüsselung der einzelnen Genehmigungen nach Waffenart und Empfängerland ist dabei von großem Interesse. Die Empfängerländer werden traditionell in EU- und Nato-Staaten als Kategorie I, Nato-ähnliche Staaten als Kategorie II und Drittstaaten als Kategorie III eingeteilt.

Das Exportvolumen für Rüstungsgüter ist seit Einführung des Rüstungsexportberichtes fast durchgängig gestiegen. Es liegt seit 2008 zwischen 4,5 bis 6 Mrd. Euro pro Jahr. Sowohl die Exporte in EU-Staaten sowie Nato- oder Nato-ähnliche Staaten, als auch in Drittstaaten<sup>8</sup> verzeichnen einen generellen Anstieg. Die Trendlinien zeigen dabei besonders einen stärkeren Aufschwung

für den Export in Drittländer gegenüber demjenigen in die EU/ Nato-Staaten, insbesondere seit 2010. Seit 2012 übersteigen die Exporte in Drittländer die Ausfuhren in Staaten der Kategorie I und II deutlich. Im Jahr 2013 standen Genehmigungen in EU-/Nato-Staaten im Wert von 2,239 Mrd. € den Genehmigungen in Drittstaaten von 3,606 Mrd. € gegenüber.

### 3. Die Politischen Grundsätze der deutschen Rüstungsexporte

Um die Rüstungsexportpolitik Deutschlands zu analysieren, will diese Untersuchung die Ausfuhrpraxis für Kriegsgerät an ihren eigenen Zielsetzungen messen. Sie sind in den *Politischen Grundsätzen über die Exporte von Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000* zu finden.

Die Politischen Grundsätze führen in Abschnitt I allgemeine Prinzipien auf, denen Rüstungsexporte entsprechen müssen. Demnach sind Exportgenehmigungen vor allem darauf hin zu überprüfen, ob ihre *Empfängerländer die Menschenrechte beachten*. Dieser Anspruch wird im Abschnitt I. 2. besonders hervorgehoben. Nach Abschnitt I. 3. sind Rüstungsexporte in Länder zu *verweigern*, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass in diesen Ländern die Rüstungsgüter für *interne Repressionen* oder andere *Menschenrechtsverletzungen* eingesetzt werden.

Spezifischer sind die politischen Grundsätze in den Bestimmungen für Exporte in *Drittstaaten*. Unter Drittstaaten versteht man alle Staaten der Welt abzüglich der EU- oder Nato-Staaten sowie Australien, Schweiz, Japan und Neuseeland. So heißt es in Abschnitt III. 2.: Der Export von Kriegswaffen wird üblicherweise *nicht genehmigt*, es sei denn in *Einzelfällen* bestehen besondere *außen- und sicherheitspolitische Interessen* der Bundesrepublik Deutschland. Zudem wird eine Genehmigung aus rein *wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen Gründen* strikt abgelehnt. Damit schreiben die politischen Grundsätze vor, dass nur Exportgenehmigungen an EU- oder Nato-Mitglieder erteilt werden sollen. Für Exporte in Drittstaaten bedarf es einer besonderen Interessenlage der Bundesrepublik Deutschland.

Abschnitt III. 4. wiederholt das Verbot von Exporten, wenn der Verdacht besteht, die Rüstungsgüter könnten für interne Repressionen und Menschenrechtsverletzungen benutzt werden. Weiterhin verbietet Abschnitt III. 5. Exporte in Länder, die sich in einem bewaffneten Konflikt befinden oder in denen ein solcher droht. Nach Abschnitt III. 7. ist zudem zu berücksichtigen, wie sich das Empfängerland gegenüber dem internationalen Terrorismus und Kriminalität sowie Gewaltverzicht und Abrüstung verhalten hat.

Die Politischen Grundsätze sind klare Richtlinien, an denen sich die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierungen messen muss. Daher ist es von Interesse, zu untersuchen, in welche Länder und in welchem Ausmaß Deutschland Rüstungsgüter exportiert hat und ob dies in Übereinstimmung mit den politischen Grundsätzen geschah. Diese Regeln wurden bis heute von allen nachfolgenden Bundesregierungen als geltend anerkannt. Für EU- und Nato-

Staaten kann von einer demokratischen und menschenrechtsschützenden Ordnung ausgegangen werden. Viel interessanter sind hingegen die Staaten, die unter dem Sammelbegriff *Drittstaaten* im Rüstungsexportbericht aufgenommen sind und keine weitere Differenzierung erfahren.

#### 4. Analyse der aktuellen Exportgenehmigungen in sogenannte Drittstaaten

Stehen Rüstungsexporte in die als Drittstaaten klassifizierten Empfängerländer im Einklang mit den Politischen Grundsätzen der Rüstungsexporte von 2000? Um diese Frage zu beantworten sollen die betreffenden Drittstaaten analysiert werden. Im ersten Schritt wird die Anzahl der Genehmigungen für Exporte in EU- und Nato-Staaten mit der Anzahl der Genehmigungen in Drittstaaten verglichen. Dadurch kann eine Aussage über den verhältnismäßigen Anteil der Drittstaaten getroffen werden. Im zweiten Schritt werden die Drittstaaten genauer hinsichtlich ihrer inneren Lage und ihrer Menschenrechtssituation untersucht. Um diese Staaten der Kategorie III einordnen zu können, werden sie nach den Indikatoren *Regimetyt* (demokratisch, hybrid, autokratisch) und *politische Freiheit* (frei, partiell frei, nicht frei) bemessen.

Für die Einteilung des Indikators *Regimetyt* wird der *Kombinierte Demokratieindex* des Forschungsprojektes unter Prof. Hans-Joachim Lauth der Universität Würzburg<sup>9</sup> verwendet. Dieser Index, der für den Zeitraum seit 1996 Daten bereitstellt, verbindet verschiedene empirische Demokratie-messungen zu einem gemeinsamen Befund.<sup>10</sup>

Der Indikator der *politischen Freiheit*, wird nach dem *Freedom House Rating*<sup>11</sup> bemessen. Freedom House betrachtet seit 1973 die Lage der politischen Freiheit der Staaten der Welt. Diese Datenbank kann somit genutzt werden, um die Drittstaaten des aktuellen Rüstungsexportberichtes zu analysieren.

Diese beiden Indizes schaffen einen verwertbaren Blick auf die Empfängerländer der deutschen Rüstungsexporte unter Blickweite sowohl auf den Regimetyt, als auch die politische Freiheit der Bevölkerung. Dadurch kann bewertet werden, ob Exporte in Drittstaaten im Einklang mit den Politischen Grundsätzen stehen.

##### 4.1 Untersuchung der Rüstungsexporte im Jahr 2013

Folgend soll die aktuelle Entwicklung der Rüstungsexporte untersucht werden. Dazu liegt der neueste Rüstungsexportbericht für das Jahr 2013 vor. Wie die Politischen Grundsätze in Abschnitt III. 2. vorschreiben, dürfen Rüstungsgüter in Drittstaaten grundsätzlich nicht exportiert werden. Nur in Einzelfällen und bei besonderer Interessenlage der Bundesrepublik Deutschland kann eine Genehmigung erteilt werden. Ob diesem Grundsatz gefolgt wurde, ist anhand der Zahlen für das Jahr 2013 erkennbar.

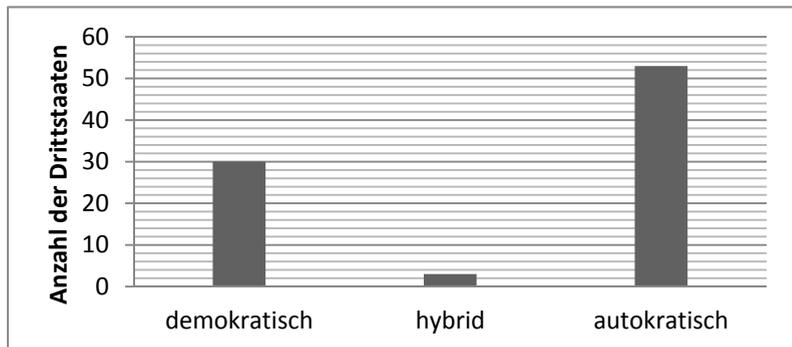
#### 4.1.1 Vergleich der Genehmigungszahlen

Betrachtet man die numerische Verteilung der Exportgenehmigungen des Jahres 2013, zeigt sich folgendes Verhältnis. Der Anzahl von 5771 Exportgenehmigungen in Staaten der Europäischen Union<sup>12</sup>, sowie 7309 Genehmigungen an Nato-Staaten<sup>13</sup> stehen 4200 Genehmigungen an insgesamt 105 Drittstaaten gegenüber<sup>14</sup>. Zunächst kann darüber die Aussage getroffen werden, wonach trotz der Vorschrift der „restriktiven“ Rüstungsexporte eine erstaunlich hohe Anzahl von Genehmigungen auch an Drittstaaten erteilt wurde. Ob tatsächlich für vier Tausend Genehmigungen eine besondere außenpolitische Interessenlage der Bundesrepublik bestand ist zumindest fraglich. Die drei Kategorien EU-, Nato- und Drittstaaten gleichen sich in der Höhe ihrer Genehmigungszahlen in den letzten Jahren an. Außerdem lässt sich ein weiterer Anstieg der Exporte in Drittstaaten verzeichnen. Es wird zunehmend schwieriger, die steigenden Drittstaatengenehmigungen mit dem Argument der Einzelfallentscheidung zu begründen. Wenn beinahe so viele Bewilligungen an Drittstaaten erteilt werden, wie an die gesamten europäischen Partnerstaaten, kann man dies noch mit dem Argument der Sondergenehmigung rechtfertigen? Vielmehr könnten auch gezielt wirtschaftspolitische Interessen die Genehmigungszahlen erhöhen. Dieser Schluss stünde jedoch in starken Kontrast zu den Politischen Grundsätzen, die in Abschnitt III. 1. und III. 2. eine rein exportspezifische Entscheidung verbieten.

#### 4.1.2 Demokratiewert und politische Freiheit in den Drittstaaten

Gefragt nach dem Indikator *Regimety* der Drittstaaten, der sich aus der Datenbank des Kombinierten Demokratieindex ergibt, lassen sich die Drittstaaten nach demokratischen, hybriden und autokratischen Regimetytypen unterteilen. Von den insgesamt 105 Drittstaaten, die im Jahr 2013 Genehmigungen für deutsche Rüstungsgüter erhielten, waren lediglich 30 demokratisch verfasst. Weiterhin erhielten drei hybride Regimetytypen Exportgenehmigungen. Die Hälfte aller Empfängerstaaten im Jahr 2013, nämlich 53 von 105 Drittstaaten, waren Autokratien.

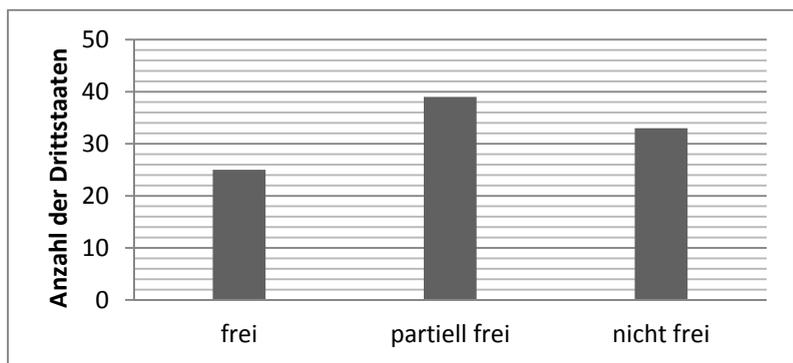
Abbildung 1: Drittstaaten im Jahr 2013<sup>15</sup>: geordnet nach Regimetytyp



Gemäß den Politischen Grundsätzen in Abschnitt III. 4. dürfen keine Exportgenehmigungen für Länder erteilt werden, „wenn deren innere Lage dem entgegensteht“, indem beispielsweise die Gefahr besteht, dass die Rüstungsgüter für Repressionen eingesetzt werden. Diese Prämisse kann für Rüstungsexporte in 53 verschiedene autokratische Staaten, wie Saudi Arabien, Oman, Katar, Russland oder Syrien, kaum realistisch geprüft und eingehalten werden. Es kann festgehalten werden, dass die Mehrheit der Drittstaaten nicht demokratisch verfasst ist.

Ein ganz ähnliches Bild zeichnen die Daten über die politische Freiheit der Empfängerländer. Diese bewerten die innere Lage eines Drittstaates und werden von Freedom House erhoben. Nach Abgleich der Drittstaaten des Rüstungsexportberichtes mit der Freedom House Datenbank ergab sich folgende Verteilung. Der überwiegende Teil der Empfängerstaaten ist nur *teilweise politisch frei* (Anzahl: 39/106) oder gar *nicht politisch frei* (Anzahl: 33/105). Lediglich 25 von 105, weniger als ein Viertel, der Drittstaaten wurde als *politisch frei* eingestuft.

Abbildung 2: Drittstaaten im Jahr 2013<sup>16</sup>: geordnet nach politischer Freiheit



Die Politischen Grundsätze über die Rüstungsexporte legen in Abschnitt III. 4. besonderes Augenmerk auf die innere Lage und auf die Menschenrechtssituation der Empfängerstaaten. Die Freedom House Daten zeigen aber, dass die Praxis deutscher Rüstungsexporte im Jahr 2013 unter dem Gesichtspunkt der politisch selbstverordneten Maßstäbe äußerst fragwürdig ist. Es muss die Frage gestellt werden, ob tatsächlich bei dieser umfangreichen Exportpraxis in autokratische und politisch unfreie Staaten die Politischen Grundsätze adäquat angewandt werden. Sollten darüber hinaus besondere wirtschaftliche Belange den Ausschlag für die hohen Exportzahlen gegeben haben, läge ein Verstoß gegen die Politischen Grundsätze in Abschnitt III. 1. vor. Im gleichen Abschnitt wird die *Restriktivität* der Rüstungsexporte als Grundsatz postuliert. Es lässt sich mit Sicherheit feststellen, dass Rüstungsexporte in über 100 Drittstaaten nicht mehr als „restriktiv“ bezeichnet werden können. Dass

darüber hinaus die überwiegende Mehrheit der Drittstaaten undemokratisch und politisch unfrei ist, bestärkt diesen Befund.

## 5. Fazit

Gemessen an ihren Genehmigungszahlen, ihrem Demokratiewert und ihrer inneren politischen Freiheit kommt man zu dem Ergebnis, dass die Drittstaaten der deutschen Rüstungsexporte überwiegend undemokratisch und politisch unfrei sind. Trotzdem erhalten sie beinahe gleichviele Exportgenehmigungen wie die Staaten der Europäischen Union oder Mitglieder der Nato. Dieses Ergebnis steht quantitativ einer „restriktiven“ Rüstungsexportpolitik entgegen. Doch auch qualitativ kann sich die tatsächliche Exportpraxis nicht an den Politischen Grundsätzen messen lassen. Die Grundsätze, nach denen Rüstungsexporte nur in Einzelfällen genehmigt werden und dabei die Menschenrechte und die innere Lage der Empfängerländer besonders berücksichtigt werden sollen, werden scheinbar nicht ausreichend beachtet und umgesetzt.

Besteht hier ein politischer Handlungsbedarf? Solange die Bundesregierungen dem Erklärungsbedarf für ihre Exporte an autokratische und nicht freie Staaten nicht nachkommen, muss diese Rüstungsexportpolitik kritisch hinterfragt werden. Welche sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik bestanden beispielsweise, als im Jahr 2011 an den autokratischen Staat Saudi Arabien insgesamt 241 Exportgenehmigungen erteilt wurden? Die Genehmigungen umfassten unter anderem den Verkauf von Flugkörpern, Selbstschusssystemen, Drohnen, Teilen für Kampfflugzeuge oder Munition für Granatmaschinenwaffen, Geschütze und Haubitzen.<sup>17</sup>

Um der Debatte über deutsche Rüstungsexporte konstruktiv entgegenzukommen, könnten folgende Vorschläge für erste Reformen eingebracht werden. Politische Grundsätze haben keinen verbindlichen Charakter, was es umso einfacher macht, sich nur bedingt an sie gebunden zu fühlen. Es existiert schließlich auch keinerlei Handhabe, wenn gegen sie verstoßen wird. Sie stellen kein bindendes Rechtsinstitut dar. Dies könnte gesetzgeberisch geändert werden. Ein *Gesetz über die Grundsätze für Rüstungsexporte* könnte die gleichen Inhalte, wie die politischen Grundsätze enthalten. Durch die parlamentarische Normierung bekämen die Grundsätze mehr Wirkkraft und damit natürlich auch verpflichtenden Charakter. Gesetzesverstöße können, anders als Verstöße gegen politische Konzepte, geahndet werden. Eine parlamentarische Opposition könnte Organstreitigkeiten anregen gegen eine Regierung, die entgegen diesem Gesetz handelte. Die Folge wäre eine gerichtliche Prüfung und ein klares juristisches Urteil über eine strittige Exportgenehmigung. Diese gesetzliche Strukturierung hätte auch zur Folge, dass der Bundestag im Bereich der Außenpolitik mehr Einfluss bekäme. Eine bessere und auch schnellere Transparenz der Entscheidungen wäre das Ziel.

Solange die Bundesregierung aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 26 II GG allein über die Inverkehrbringung von Kriegswaffen

entscheidet, und dem Parlament erst nach einem Jahr ihren Rüstungsexportbericht vorlegt, kann es im Grunde keine parlamentarische Kontrolle der Rüstungsexporte geben. Die Kritik an Missständen in den Rüstungsexporten verhallt, wenn ihr nicht auch Sanktionen folgen können. Die Rolle und der Einfluss des Parlamentes müssen gestärkt werden. Wenn der Bundestag der Anschaffung von jeglichem Kriegsgerät durch sein Budgetrecht zustimmen muss, warum soll er dann nicht auch dem Verkauf von Rüstungsgütern zustimmen müssen, oder diesen ablehnen können? Dazu bedürfte es einer *Verfassungsänderung*. Art. 26 II GG müsste dahingehend geändert werden, dass der Zustimmung der Bundesregierung ebenfalls die *Zustimmung des Bundestages zu Rüstungsexporten* folgen muss. Das Parlament und damit verbunden die Öffentlichkeit könnten menschenrechtlich fragwürdige Exportvorhaben stoppen und in der Gesellschaft debattieren.

Das erstellte „Eckpunktepapier Rüstungsexporte“<sup>18</sup> der Schwarz-Roten Bundesregierung vom 07.04.2014 kann als ein erster Schritt in Richtung einer Reform gewertet werden. So soll künftig der Rüstungsexportbericht für das zurückliegende Jahr bereits vor der Sommerpause des Parlaments veröffentlicht werden. Außerdem soll die Transparenz durch einen im Herbst des gleichen Jahres erscheinenden Zwischenbericht gefördert werden. Darüber hinaus ist beabsichtigt, den Bundestag in Form des zuständigen Wirtschaftsausschusses „unverzüglich“ und spätestens nach zwei Wochen über jede einzelne Rüstungsexportgenehmigung zu informieren. Aktuell aufhorchen lässt der neue Politikton, den Wirtschaftsminister Gabriel anschlägt. Er stoppte einen Rüstungsdeal mit Russland und kündigte ein Ende von Lieferungen in Krisengebiete und an Autokratien an.

Das stärkere Einbeziehen des Bundestages und die größere Informationspolitik über Rüstungsexporte sind zu begrüßen. Doch kann dies nur als ein erster Schritt angesehen werden. Die Vorschläge dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bundestag nur über bereits getroffene Entscheidungen unterrichtet wird. Für eine tatsächliche Reformierung des Rüstungsexportsystems müssten die Anforderungen an Rüstungsgenehmigungen für den Bundestag zumindest rechtlich einklagbar sein, um einen tatsächlichen Einfluss auf die Genehmigungen zu haben und notfalls kritische Exporte verhindern zu können. Doch auch Vorabinformationen über mögliche Genehmigungen und eine Beratung im Bundestag, zumindest in einem Ausschuss, sollten das Ziel sein. Ob Gabriels neue Politik der Transparenz und Restriktivität hält, was sie verspricht, wird sich auch in den folgenden Exportberichten zeigen.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook 2013, Stockholm 2013, S. 243ff.
- 2 Vgl. SIPRI, Trends in international arm transfers 2013, Stockholm 2014, S. 2f; abrufbar unter: <[http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=475](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=475)>, zuletzt 08.07.2014.
- 3 Vgl. BVerwGE 61, 24.

- 4 Vgl. Robert Glawe, Der Bundessicherheitsrat als sicherheits- und rüstungspolitisches Koordinationselement, in: DVBl. 2012, S. 329-335, hier 333
- 5 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Der Bundessicherheitsrat vom 09.05.2008, S. 1.
- 6 Bundestagsdrucksache 14/2483, S. 27f.
- 7 Vgl. Glawe 2012, S. 333.
- 8 Vgl. Deutsche Bundesregierung, Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, S. 2f, abgedruckt etwa in: Bundestagsdrucksache 15/230, Anlage 1.
- 9 Vgl. Hans-Joachim Lauth / Oliver Kauff, Demokratiemessung: Der KID als aggregiertes Maß der komparativen Forschung. Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010, Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 2, Würzburg 2012.
- 10 Vgl. KID Datenbank, abrufbar unter: <[www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrebereiche/vergleichende/forschung/kombinierter\\_index\\_der\\_demokratie\\_kid/](http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrebereiche/vergleichende/forschung/kombinierter_index_der_demokratie_kid/)>, aufgerufen am 08.07.2014.
- 11 Vgl. Freedom House Staaten Datenbank, abrufbar unter: <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>, aufgerufen am 08.07.2014.
- 12 Vgl. Rüstungsexportbericht 2013, S. 113.
- 13 Vgl. ebd., S. 119.
- 14 Vgl. ebd., S. 150.
- 15 Eigene Berechnung, eigene Darstellung; vgl. Rüstungsexportbericht 2013, S. 120ff; Datenbanken von Kombiniertes Index der Demokratie und Freedom House, aufgerufen am 08.07.2014.
- 16 Eigene Berechnung, eigene Darstellung; vgl. Rüstungsexportbericht 2013, S. 120ff; Datenbanken von Kombiniertes Index der Demokratie und Freedom House, aufgerufen am 08.07.2014.
- 17 Vgl. Rüstungsexportbericht 2011, Bundestagsdrucksache 17/11785, S. 105.
- 18 Deutsche Bundesregierung, Eckpunktepapier Rüstungsexporte vom 07.04.2014, abrufbar unter: <[http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/2014-04-07\\_eckpunktepapier\\_gfv-vorlage.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/2014-04-07_eckpunktepapier_gfv-vorlage.pdf)>, aufgerufen am 08.07.2014.

# Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen, direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung

*Detlef Sack*

## **Zusammenfassung:**

Der Beitrag befasst sich mit den Rekommunalisierungen, die seit einigen Jahren in den bundesdeutschen Städten, Landkreisen und Gemeinden stattfinden. Er fragt, ob es sich hierbei um eine Umkehrung des bisherigen Privatisierungstrends handelt. Rekommunalisierungen sind von negativen Privatisierungserfahrungen ebenso motiviert wie durch bestimmte Gelegenheiten, infolge derer öffentliche Gebietskörperschaften die Dienstleistungserbringung wieder in eigene Hände nehmen können. Sie gehen aber auch auf veränderte normative Leitbilder und regionalökonomische Überlegungen wie auf die Mobilisierung der Bevölkerung in direktdemokratischen Verfahren zurück. Der Artikel gibt einen quantitativen Überblick über die Rekommunalisierungen in Deutschland. Festzustellen ist durchaus ein entsprechender Trend. Jedoch steht zum jetzigen Zeitpunkt noch der Beleg dafür aus, dass durch diesen Trend die privatisierte Leistungserbringung in ihrer Breite abgelöst wird.

## Der Rückkauf der Hamburger Energienetze – Einleitung

„Der Senat setzt den Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Netze um. Die Vereinbarung schafft Planungssicherheit. Das ist auch gut für die Beschäftigten, deren Interessen wir uns verpflichtet fühlen. Es ist gut, dass wir nach dem Volksentscheid in einer sehr komplexen und schwierigen Frage schnell eine Einigung erzielt haben.“ Mit diesen Worten flankiert der Hamburger Erste Bürgermeister eine Pressemitteilung der Hamburger Finanzbe-



**Prof. Dr. Detlef Sack**  
Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld

hörde vom 16.1.2014. In dieser wurde der Rückkauf des Hamburger Stromnetzes vom Energieversorger Vattenfall und eine Erwerbsoption für das Fernwärmegeschäft verkündet. Den genauen Kaufpreis legen beauftragte Gutachter fest. Die Rede ist von mind. 495 Mio. € für das Stromnetz und mind. 950 Mio. € für das Fernmeldegeschäft. Den Verkaufsverhandlungen zwischen der Stadt Hamburg und Vattenfall war ein Volksentscheid über einen Rückkauf der Hamburger Energienetze vorausgegangen. Am 22.9.2013 – also ca. vier Monate zuvor – hatte sich in einem Volksentscheid eine knappe Mehrheit der Abstimmenden für die Rückkaufsinitiative „Unser Hamburg – Unser Netz“ ausgesprochen: Bei einer Wahlbeteiligung von 68,7% gab es 50,9% Ja-Stimmen. Der Text, über den zu entscheiden war, lautete: „Senat und Bürgerschaft unternehmen fristgerecht alle notwendigen und zulässigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze 2015 wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien.“

Das Beispiel zeigt, wie mittels eines Bürgerentscheides gegen das Votum der SPD-Stadtregierung eine Rekommunalisierung (hier: der Kauf eines Energienetzes) durchgesetzt wurde. In der Textvorlage wird deutlich, wie diese Entscheidung normativ aufgeladen und verortet wird. Es geht um soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und demokratische Kontrolle; allesamt wird von den Initiatoren des Volksentscheides offenkundig nicht mit dem privaten Besitz von Infrastrukturnetzen verbunden, sondern mit der ‚öffentlichen Hand‘. Die Entscheidung hat politisch mobilisiert, die Wahlbeteiligung lag um 11,7 Prozentpunkte höher als bei der letzten Bürgerschaftswahl von 2011 (57%). Sie war nicht nur umstritten und hat die Wähler/innen an die Urnen gebracht: Sie ist überdies ausgesprochen knapp ausgefallen. Es hat *keine* dominante Mehrheit für den Rückkauf gegeben. Das war beim Volksentscheid zur Privatisierung der Hamburger Landeskliniken 2004 noch deutlich anders. Damals sprachen sich 76,8% der abstimmenden Hamburger Bürgerinnen gegen eine solche Veräußerung an einen privaten Klinikbetreiber aus. Da dieses Abstimmungsergebnis lediglich empfehlenden Charakter hatte, wurden die Landeskliniken 2007 vom seinerzeitigen christdemokratischen Hamburger Senat verkauft.

An der relativ kurzen Verhandlungszeit – zwischen Volksentscheid und Verkündung einer grundsätzlichen Verkaufsentscheidung lagen vier Monate – wird deutlich, dass sich Staat und Unternehmen dem knappen direkt demokratischen Votum zeitnah beugen bzw. es für ihre Interessen nutzen. Da die Stadtregierung von der SPD gestellt wird und deren Mitgliedschaft deutliche Präferenzen für eine Rekommunalisierung aufweist, verwundert deren Verhalten nicht. Eine verzögerte oder erhebliche verwässerte Umsetzung des Volksentscheides hätte die Hamburger SPD wiederum mit internen Turbulenzen konfrontiert und in den von innerparteilichen Auseinandersetzungen geprägten Zustand der zweiten Hälfte der 2000er Jahr zurückversetzt. Etwas anders liegt der Fall beim Energieunternehmen Vattenfall. Nicht zuletzt vor

dem Hintergrund der Energiewende, eines hohen Braunkohleanteils im deutschen Portfolio, des Drucks der schwedischen Regierung, sich von der Braunkohleförderung zu verabschieden, und den seit geraumer Zeit intensivierten Bemühungen der Europäischen Kommission im Energiebereich die faktische, das heißt eigentumsrechtliche Trennung zwischen Infrastrukturen und operativem Geschäft durchzusetzen, bot der Volksentscheid eine gute Gelegenheit für Vattenfall, sich teilweise aus dem kontinentaleuropäischen Markt zurückzuziehen. Die Strategie des Unternehmens war mitnichten davon geprägt, sich durch den Besitz von Infrastrukturnetzen am Markt und im Geschäftsfeld halten zu wollen oder zu müssen.

Das Hamburger Beispiel reiht sich in weitere Berichte über Rekommunalisierungen ein. Die Stadt Uetersen gründete 2008 eigene Stadtwerke. 2011 etablierten sich die ‚Stadtwerke Ditzingen‘. Bergkamen und Saarbrücken erbringen ihre Abfallentsorgung wieder aus eigener Hand (nachdem sie zuvor privat vergeben worden war). Dortmund und Freiburg reorganisierten ihre Reinigungsdienste und übernahmen diese selber. 2009 kaufte ein Konsortium von 50 Stadtwerken die Thüga AG, das fünftgrößte deutsche Energieversorgungsunternehmen. Gibt es also einen breiten Trend der Rekommunalisierung?

Im folgenden Artikel soll es darum gehen, in drei Schritten dem Phänomen der Rekommunalisierung nachzugehen. Erstens wird dargelegt, was unter Rekommunalisierung zu verstehen ist. Schon die Aufzählung hat gezeigt, dass zwischen dem Kauf von Infrastrukturnetzen, der Neugründung von Stadtwerken und der Reintegration von Reinigungsdienstleistungen ein bestimmtes Spektrum abgebildet wird. Zweitens wird auf die faktische Verbreitung von Rekommunalisierung eingegangen. Jenseits von – mitunter markant aufgemachten Zeitungsberichten und einzelnen Fallbeschreibungen – interessiert der Trend der Entwicklung. Hier sind die vorliegenden empirischen Erkenntnisse jedoch derzeit noch unbefriedigend im Datenumfang. Zugleich zeichnen diejenigen Daten, die vorliegen, ein eher differenziertes Bild. Drittens geht es um die Gründe für den Rückkauf von Gesellschaftsanteilen oder die Übernahme zuvor ausgelagerter operative Tätigkeiten.

## Rekommunalisierung – Zur Definition

### Privatisierungswelle

Was ist unter Rekommunalisierung zu verstehen? Zunächst ist mit dem Begriff die Vorstellung verbunden, dass es sich um eine Reaktion handelt, konkret: um eine Reaktion auf die Privatisierungswelle der späten 1980er, 1990er und frühen 2000er Jahre. Von Bund, Ländern und Gemeinden sind in diesem Zeitraum konkrete Anlagen, Gesellschaftsanteile und Liegenschaften ebenso veräußert worden wie die Leistungserbringung im öffentlichen Sektor zunehmend an private Unternehmen vergeben wurde. Dies geschah einerseits

unter dem Liberalisierungsdruck, der innerhalb des Europäischen Binnenmarkts erzeugt worden war, und andererseits vor dem Hintergrund eines veränderten neoliberalen Deutungsmusters, das sich in den etablierten Parteien durchgesetzt hatte. Zu den bekannteren Beispielen der Privatisierung zählen etwa die formale Privatisierung der Deutschen Bundesbahn 1994 oder der Verkauf der Bundesdruckerei an einen privaten Anleger im Jahr 2000. In den Ländern, Kreisen und Kommunen wurden Wohnimmobilien und Liegenschaften veräußert und vertragliche wie auch organisatorische Privatisierungen insbesondere in den Bereichen Energiever- und Abfallentsorgung, der Gebäudereinigung, des Nahverkehrs, im Hochbau und beim E-Government durchgeführt (Sack 2009: 123-143). Rekommunalisierung ist insofern eine Reaktion auf diese Privatisierungswelle, als mit den Veräußerungen an Unternehmen und dem neuen Arrangement zahlreicher Auftragsvergaben und Verträge zunehmend negative Effekte verbunden wurden. Dazu gehören und gehörten eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand, ‚versteckte‘ zusätzliche Kosten beim Vertragsmanagement, aber auch bei ‚aufstockenden‘ Sozialleistungen derjenigen, die im privaten Sektor arbeiten, eine deutlich niedrigere Entlohnung der Beschäftigten.

### Formen der Rekommunalisierung

Die bereits genannten Beispiele zeigen nun hinsichtlich der Formen von Rekommunalisierung eine erhebliche Vielfalt. Rekommunalisierung kann technisch zunächst heißen, dass die öffentliche Hand ihrer Anteile an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erhöht, beispielsweise von 25,1% der Anteile auf 50,1% oder 75,1%, bestimmte materielle Anlagen (etwa Infrastrukturnetze, Gebäude und Informationstechnologie) von privaten Unternehmen kauft, die bislang für die entsprechende Dienstleistungserbringung genutzt wurden. Damit kann der Transfer von Beschäftigten aus den Unternehmen in den Bereich der öffentlichen Verwaltung einhergehen, etwa wenn der bisherige private Abfallentsorger den entsprechenden Auftrag verliert und die Kommune eine Eigengesellschaft oder -betrieb aufbaut. Neben dem (Rück-) Kauf von Anteilen an Unternehmen bzw. konkreten materiellen Anlagen erfasst Rekommunalisierung auch die Ausweitung der operativen Tätigkeit von Städten und Gemeinden in Dienstleistungsbereichen. Dies kann darin bestehen, dass bestimmte Aufgaben auf bestehende Verwaltungseinheiten rückübertragen werden bzw. diese die Aufgaben übernehmen. Es kann aber auch zur Neugründung von Eigengesellschaften der Städte und Kommunen kommen, um entsprechende Dienstleistungen in öffentlicher Hoheit zu erbringen.

Wichtig ist, dass es sich in der Debatte um Rekommunalisierungen, nicht um Verstaatlichungen handelt. Damit wird also eine bestimmte politische Ebene im deutschen europäisierten Föderalismus, nämlich die der Städte, Kreise und Gemeinden, angesprochen. Dies beinhaltet dann zweierlei: Erstens finden Rekommunalisierungen in einem politisch-gesellschaftlichen

Raum statt, in dem aufgrund der örtlichen Nähe eine im Vergleich zu anderen politischen Ebene größere Unmittelbarkeit im Erfahrungsraum und in der Begegnung zwischen Wirtschaft, Politik, Verwaltung und sozialen Gruppen gegeben ist. In diesem Zusammenhang hat eine Rekommunalisierung von Aufgaben, die bislang entweder von Transnationalen Konzernen oder von nicht vor Ort ansässigen (Sub-) Contracting-Firmen erbracht wurden, eine doppelte Bedeutung: Sie ist dann nämlich nicht nur Verstaatlichung, also die Orientierung an bestimmten Prinzipien der allgemeinen Dienstleistungserbringung, sondern eben auch ‚Kommunalisierung‘, also die (zumindest diskursiv hervorgehobene) Stärkung der regionalen Ökonomie und der lokalen Gemeinschaft. In diesem Sinne legitimiert sich Rekommunalisierung auch doppelt, nämlich durch den Bezug auf – siehe den Text zum Hamburger Volksentscheid – das öffentliche Wohl (etwa: Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Demokratie) und denjenigen auf die kommunale Selbstverwaltung (als Prinzip) bzw. auf die örtliche Gemeinschaft (als sozialem Zusammenhang). Zweitens findet Rekommunalisierung in einem besonderen Rechtskontext, nämlich dem des Gemeindefirtschaftsrechts statt. Dieses kann durch die Landesregierungen erweitert und beschränkt werden. Wesentlich ist, dass die Kommunen Tätigkeiten nicht allein zur Gewinnerwirtschaftung übernehmen dürfen; sie müssen einem erkennbaren öffentlichen Zweck genügen. Eine Übernahme von Aufgaben oder der Kauf von Unternehmen (-santeilen), Immobilien oder Anlagen darf die kommunale Leistungsfähigkeit nicht übersteigen. Sodann begrenzt das Örtlichkeitsprinzip die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden eigentlich auf das jeweilige Territorium; das Örtlichkeitsprinzip gehört „zum Wesensgehalt der Gemeinde“ (Libbe 2012: 29). Diese drei Prinzipien (öffentlicher Zweck, angemessene Leistungsfähigkeit, Örtlichkeitsprinzip) bestimmen den rechtlichen Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung auf der kommunalen Ebene. Sie können aber in den Bundesländern und je nach Couleur der Landesregierung unterschiedlich ausgestaltet werden. So hat es etwa im Wechsel einer CDU-FDP- zu einer SPD-Bündnisgrünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eine Reform des Gemeindefirtschaftsrechts gegeben. Während die damalige schwarz-gelbe Koalition einen Privatisierungsvorrang festschrieb, realisierte die rotgrüne Koalition eine Regelung, die der wirtschaftlichen Betätigung durch Kommunen Vorschub leisten sollte (Sack/Fuchs 2014). Rekommunalisierung ist also durch einen spezifischen Rechtskontext bestimmt, der von Landesregierungen unterschiedlich ausgestaltet werden kann.

## Rekommunalisierung in Zahlen

Wie viel Rekommunalisierung gibt es? Diese Frage ist insofern nicht einfach zu beantworten, als keine einheitliche Statistik besteht und die lokale Dienstleistungserbringung klassischer Weise in ‚gemischter‘ Form stattfindet. Es gehört zur Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, dass ihre Dienstleistungen sowohl rein kommunal-staatlich als auch gemischt-wirtschaftlich,

freigemeinnützig, genossenschaftlich und rein privat-kapitalistisch erbracht werden. Das ist je Sektor und Arbeitsfeld unterschiedlich: Der Krankenhausbereich etwa basiert auf drei Säulen, nämlich der kommunal-staatlichen, der freigemeinnützigen und der privat-kapitalistischen. Der Bereich des Wohnungsbaus kennt statt der freigemeinnützigen eine stark genossenschaftlich ausgerichtete Leistungserbringung. Im Energiebereich changiert diese zwischen kommunalstaatlich, gemischt-wirtschaftlich und privatkapitalistisch. Gleichwohl gibt es einige Daten.

Eine Möglichkeit, Rekommunalisierung im Sinne der Erhöhung und des Rückkaufs von Gesellschaftsanteilen zu erfassen, bieten die Beteiligungsberichte der Städte und Kommunen. Für die deutschen Landeshauptstädte und Stadtstaaten sind sowohl für das Jahr 2000 als auch für das Jahr 2011 die Beteiligungsberichte ausgewertet worden. Das Bild dieser 16 Gebietskörperschaften entspricht nicht jenem, das in der Berichterstattung zu Rekommunalisierung gemalt wird. Nimmt man als Maß für einen entscheidenden kommunalen Einfluss bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften (etwa Stadtwerken) eine Beteiligung von mehr als 50,1%, dann ist festzuhalten, dass im Jahr 2000 16 Städte 55 entsprechende Mehrheiten hatten, im Jahr 2011 aber lediglich 28 (Papenfuß 2013: 368). Diese Form der Rekommunalisierung ist also in den größeren Städten nicht verbreitet; ganz im Gegenteil geht hier der Trend eher in Richtung von Minderheitsbeteiligungen und damit einer Entkommunalisierung.

Allerdings sind andere Formen der Rekommunalisierung durchaus empirisch identifizieren: So wurden nach Angaben des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) – dieser hatte Ende 2012 insgesamt 1.422 Mitglieder – zwischen 2007 und 2013 86 Stadtwerke neu gegründet (Rekommunalisierung als Etablierung neuer lokalstaatlicher Organisationen). Im gleichen Zeitraum wurden 202 Konzessionsübernahmen gemeldet (Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf lokal-staatliche Organisationen). Eine Rekommunalisierung ist insbesondere im Energiesektor festzustellen. Dies hängt einerseits mit vorherigen Privatisierungen zusammen (siehe unten). Es hat aber andererseits ganz wesentlich mit einer veränderten allgemeinen Energiepolitik zu tun, welche im Rahmen von der Förderung erneuerbarer Energien und von Energieeffizienzmaßnahmen eine relative Dezentralisierung der Energieinfrastruktur mit sich bringt. Der politisch technologische Wandel im Energiemarkt beinhaltet eine relative Stärkung lokaler Organisationen (also überwiegend der Städte und Gemeinden) bei der Reorganisation der Energieversorgung. Auch in der Abfallentsorgung gibt es eine Zunahme von Entscheidungen für die eigene, also kommunale Leistungserbringung. Eine vergleichbare breite Entwicklung ist jedoch im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung trotz der prominenten Beispiele der Berliner und Stuttgarter Wasserversorgung nicht zu beobachten. Auch der öffentliche Personennahverkehr ist kein Sektor, in dem Rekommunalisierungen quantitativ bedeutsam wären (Libbe 2012:23-26).

## Gründe für Rekommunalisierung

In den Debatten um Rekommunalisierung sind zwei Begründungsmuster zu identifizieren. Das erste ist auch dem knappen Text des Hamburger Volksentscheids von 2013 (siehe oben) zu entnehmen: Die *normativ-demokratiopolitische Argumentation* stellt die Gemeinwohlverpflichtung der öffentlichen Hand in den Mittelpunkt. Anders als rein profitorientierte private Unternehmen seien die lokalen Gebietskörperschaften am öffentlichen Zweck orientiert. Ihre Leistungsbringung sei eher an den (als wünschenswert erachteten) Normen der sozialen Gerechtigkeit, gesellschaftlichen Integration und ökologischer Nachhaltigkeit ausgerichtet. Die Leistungserbringung unterliege zudem der Mitbestimmung durch die Bürgerschaft und der demokratischen Kontrolle. Eine zweite *regionalökonomisch-postkeynesianische Argumentation* fokussiert auf den ökonomischen Nutzen der Rekommunalisierung. Dieser ergäbe sich für die öffentlichen Haushalte durch zukünftige Einnahmen aus der entsprechenden Leistungserbringung. Die lokale Ökonomie werde durch die Erhöhung der Kaufkraft gestärkt, da die Tarifentlohnung der Beschäftigten angehoben werde. Auch für den örtlichen Mittelstand seien Rekommunalisierungen nützlich, da dieser verstärkt Aufträge von der öffentlichen Hand erhalte. Diese beiden, miteinander zu vereinbarenden, aber distinkten Erwägungen prägen die lokalen öffentlichen Debatten, wenn es um die Legitimierung der Rekommunalisierung geht.

Wenn es dann im weiteren um die Faktoren geht, die in Richtung einer Rekommunalisierung wirken, dann gilt es sich zunächst ein triviales, dennoch gewichtiges Ausgangsmoment zu vergegenwärtigen: Es kann nur rekommunalisiert werden, wenn zuvor privatisiert wurde. Das heißt, dass nur in jenen Bereichen, in denen seit der zweiten Hälfte 1980er Jahre verstärkt (Teil-)Privatisierungen stattfanden, nennenswerte Rekommunalisierungen zu erwarten sind. Zu den Bereichen mit erheblichen Privatisierungen gehörten etwa die Energieversorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Wohnungswirtschaft, die Abfallentsorgung und Krankenhäuser. Kommunale Stadtwerke waren erheblichem Maße von formellen und materiellen Teilprivatisierung getroffen (Sack 2009: 123-143; Papenfuß 2013: 366). Gerade die Energiewirtschaft ist nun eben zu einem bekannten Feld der Rekommunalisierung geworden (Libbe 2012: 23-26).

## Privatisierungserfahrungen

Wieso kommt es zu Rekommunalisierungen? Es ist zunächst entscheidend, welche Erfahrungen mit den bisherigen Privatisierungen gemacht worden sind. Insofern kann Rekommunalisierung auch als Antwort auf die Probleme verstanden werden, die mit Privatisierungen einhergingen (siehe oben). Es handelt sich dann um eine zyklische Gegenbewegung. Von welchen Problemen ist die Rede? Zunächst ist festzuhalten, dass die Erwartungen, die mit Privatisierungen einhergingen, nicht immer erfüllt wurden. Dies bezog sich

einerseits auf steigende Preise für die Verbraucherinnen und andererseits auf die Qualität der Dienstleistungen (Libbe 2012: 22). Negative Erfahrungen mit vertraglichen Privatisierungen sind auch einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik zu entnehmen: Gegen diese sprächen, dass sie mit erhebliche Risiken für die öffentliche Hand einhergingen, ihre Wirtschaftlichkeit in Frage stünde und sie mit einem großen Aufwand verbunden seien. Befürchtet, antizipiert und im geringen Maße erfahren werden zudem Kontrollverlust, eingeschränkte Flexibilität und Qualitätsmängel (Grabow/Schneider 2009: 17-18, 33-37). Es zeigt sich auch, dass die Effizienzgewinne in der eigentlichen Dienstleistungsproduktion dadurch verringert oder gar übertroffen werden können, dass seitens der lokalen Gebietskörperschaft für die Verhandlungen mit den privaten Unternehmen und deren Kontrolle eigene administrative Schnittstellen und Organisationseinheiten geschaffen werden mussten. Im Zusammenhang mit einem komplexen Beihilfe- und Vergaberecht und aufwendigen Ausschreibungsverfahren entstanden so erhebliche Transaktionskosten. Auch lernten Städte und Gemeinden, dass langfristige Vertragsbindungen mit privaten Unternehmen dazu führen können, auf deren Dienstleistungserbringung auch dann noch angewiesen zu sein, wenn man sie für unzureichend hält (contractual-lock in). Weitere negative Privatisierungserfahrungen beziehen sich auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen in den entsprechenden Unternehmen. Das teilweise niedrige Lohnniveau führte politisch zu der Frage, ob dies in der öffentlichen Dienstleistungserbringung angemessen sei oder ob für diese nicht vielmehr höhere Standards fairer Entlohnung und angemessener Tarife gelten. Es führte fiskalisch auch zu dem Problem, dass Beschäftigte (je nach Familienstand) aufgrund des niedrigen Lohnniveaus zusätzlich soziale Leistungen geltend machen konnten. Der fiskalische und regionalökonomische Nutzen von Privatisierung wurde also infrage gestellt; die administrativ-exekutiven Erfahrungen waren keineswegs durchgängig positiv.

### Komplexität des europäischen Vergaberechts

Es geht jedoch nicht allein um die Erfahrungen mit der konkret vorgenommenen Privatisierung. Die Komplexität des Vergaberechts und die damit verbundenen Transaktionskosten für Städte und Gemeinden, die entsprechende Bieterverfahren durchführen müssen, ist ebenfalls von erheblichem Gewicht: Hier ist seit Mitte der 2000er Jahre eine europarechtliche ‚Scherenbewegung‘ festzustellen. So liegen einerseits Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vor, die den Anreiz verringern zu privatisieren. Mit dem ‚Halle-Urteil‘ von 2005 wurde letztinstanzlich entschieden, dass auch jene Aufträge ausgeschrieben werden müssen, die an eine gemischtwirtschaftliche, also teilprivatisierte Gesellschaft gehen. Eine in den 1990er Jahren nicht unübliche Praxis, bei organisatorischer (Teil-) Privatisierung Auftragsvolumina gleichsam als ‚Morgengabe‘ dem privaten Unternehmen zuzusichern, ist rechtlich nicht mehr zulässig. Eine ‚Inhouse-Vergabe‘ ist nunmehr ausgeschlossen.

Damit müssen die kommunalen Gebietskörperschaften einen Bieterwettbewerb durchführen (erhöhter Aufwand) und es verringert sich für die beteiligten Unternehmen, die Wahrscheinlichkeit, dass sie entsprechend zum Zuge kommen. Sie müssen ein erhöhtes Risiko einkalkulieren, bestimmte Aufträge nicht zu bekommen. Mit dieser Rechtsprechung wird der Anreiz zur Privatisierung verringert. Mit dem Urteil ‚Hamburger Stadtwerke‘ von 2009 wurde vom EuGH entschieden, dass (gemäß dem Örtlichkeitsprinzip) dann von einer Ausschreibungsfreiheit öffentlicher Stellen auszugehen sei, wenn diese ortsnahe und interkommunal öffentliche Aufgaben erbringen. Damit wurde in der Tendenz der Anreiz zur Rekommunalisierung erhöht, da lokale Gebietskörperschaften in solchen Fälle einen bestimmten (Ausschreibungs-)aufwand nicht erbringen müssen (vgl. Libbe 2012: 30).

### Politik der Rekommunalisierung

Neben der Vorbedingung für Rekommunalisierungen (Privatisierungsstand), den negativen oder gemischten Erfahrungen von Politik und Verwaltung mit Privatisierungen und der veränderten Anreizstruktur aus dem europäischen Vergaberecht (Vermeidung kostenintensiver und komplexer Ausschreibeverfahren) sind originär politische Gründe ins Feld zu führen. In den 2000er Jahren hat eine deutliche Politisierung von (Teil-)Privatisierungen stattgefunden. So sind deren (vermeintlichen oder tatsächlichen) negativen Folgen vermehrt in der öffentlichen Berichterstattung in teilweise drastischer Weise thematisiert worden. Dazu gehörten etwa die erhebliche Kostenüberschreitung beim Bau der Hamburger Elbphilharmonie, die deutlich verspäte Realisierung der LKW-Maut durch Toll Collect, der Anstieg von Verkehrsunfällen mit Todesfolge beim Ausbau der Autobahn A 1, die Versorgungsmängel in einer privatisierten Berliner Klinik oder die Dumping-Löhne beim Bau einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt. Neben der medialen Politisierung tritt das (lokale) partei- und verbandsgeprägte Kräftegefüge. Rekommunalisierung kann (ebenso wie spiegelbildlich Privatisierung) auf bestimmte parteipolitische Konstellationen zurückgeführt werden. Allgemein gilt die Vermutung, dass Parteien im linken Feld des politischen Spektrums eher zu Rekommunalisierungen neigen als diejenigen, die sich wirtschaftsliberal positionieren. Die Übernahme der Abfallwirtschaft in eigene Regie in der Stadt der Bergkamen bestätigt diese Vermutung, insoweit sie von einem sozialdemokratischen Bürgermeister (der noch dazu prominenter Vertreter eines kommunalen Spitzenverbandes war) vorangetrieben wurde. Mein Eingangsbeispiel zum Rückkauf der Hamburger Stadtnetze erzählt jedoch eine andere Geschichte, da sich hier im Rahmen eines Bürgerentscheides gegen eine sozialdemokratische Stadtregierung durchgesetzt wurde. Weitere prominente Beispiele, dass Bürgerbegehren die treibende politische Kraft für die Rekommunalisierung waren, sind etwa die Berliner Wasserbetriebe oder die Stuttgarter Wasserversorgung (Libbe 2012: 25). Die politische Konstellation ist also nicht alleine durch die programmatische Ausrichtung der Ratsmehrheit in den Kommunen und

Städten geprägt, sondern auch dadurch, dass mit der (unterschiedlichen) Einführung von Bürgerbegehren und -entscheiden in die deutschen Gemeindeordnungen ein Verfahren eingeführt wurde, dass lokale zivilgesellschaftliche Mobilisierung fördert. Dieses Instrument ist vielfach zur Verhinderung von Privatisierungen genutzt worden (Mittendorf 2008); es dient nun mitunter als Antrieb für Rekommunalisierung. Politischer Treiber für die Rekommunalisierung können also sowohl die lokal regierenden Parteien als auch diejenigen zivilgesellschaftlichen Kräfte sein, die in der Lage sind, lokale Mehrheiten zu organisieren. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Gewerkschaft, die die Beschäftigten im öffentlichen Dienst vertritt und die sich aufgrund der Folgen für das Lohnniveau der Beschäftigten und die zurückgehende Organisationsfähigkeit aufgrund einer Dezentralisierung gegen Privatisierungen positioniert, zu Beginn der 2000er Jahre kaum handlungsfähig war. Ver.di entstand 2001 durch die Fusion von zuvor fünf Einzelgewerkschaften und war geraume Zeit damit beschäftigt, diese Fusion intern zu bewältigen. Politische Artikulations- und Handlungsfähigkeit hat dieser ‚Spieler‘ in den Auseinandersetzungen um Privatisierungen und Rekommunalisierungen erst ab Mitte der 2000er Jahre zurückgewonnen.

### Gelegenheiten zur Rekommunalisierung

Rekommunalisierung hängt schließlich davon ab, dass es entsprechende Gelegenheiten gibt. Wie auch bei den Kommunalisierungen während des deutschen Urbanisierungsprozesses im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts ist eine Möglichkeitsstruktur ausschlaggebend, nämlich dass Konzessionsverträge auslaufen, also die bisherige vertragliche Bindung entfällt. Dies schafft politischen Akteuren in den Kommunen überhaupt erst einen entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Vergegenwärtigt man sich, dass langfristige Vertragsbindungen und Konzessionsvergaben einen Zeitraum von 20 Jahren abdecken und überschreiten können, dann ist das Auslaufen entsprechender Vertragsbindungen ein wesentlicher Punkt (Libbe 2012: 24). Die Schätzungen zu den auslaufenden Konzessionen variieren derzeit beträchtlich: Die Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di geht beispielsweise von ca. 2.000 aus, während das Beratungsunternehmen ecoprog für den Zeitraum 2012-2016 die neu zu vergebenden Konzessionen auf ca. 7.800 schätzte. Es gibt drei weitere Gelegenheitsstrukturen, die nennenswert sind: Erstens hat sich (das gilt für die bundesdeutschen Kommunen in sehr unterschiedlichem Maße) infolge der Konjunkturentwicklung die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden erkennbar verbessert. Zugleich ist das Zinsniveau für Kommunalkredite in den 2010er Jahren auf einem historisch niedrigen Niveau. Rekommunalisierung erscheinen also finanzierbar. Zweitens haben sich mit der Gesetzgebung im Feld der Erneuerbaren Energien neue materielle Anreize für eine dezentrale Energieversorgung ergeben, die Überlegungen zur Rekommunalisierung stützen. Drittens hat sich nicht allein der vergaberechtliche Rahmen durch die Rechtsprechung des EuGH verändert. Überdies hat

die Europäische Kommission den kartellrechtlichen Druck auf die großen privaten Energieversorgungsunternehmen deutlich erhöht, eine eigentumsrechtliche Trennung zwischen Infrastrukturnetzen und Betrieb zu implementieren.

## Ein doch sehr begrenzter Trend – Fazit

Rekommunalisierung startet von einer bestimmten Vorbedingung (Privatisierungsstand). Sie findet in einem (fördernden oder hemmenden) vergaberechtlichen und gemeindewirtschaftlichen Rahmen statt. Sie geht aus negativen Privatisierungserfahrungen in Politik und Verwaltung ebenso hervor wie aus der lokalen politischen Kräftekonstellation, für deren Artikulation direktdemokratische Verfahren relevant sind. Rekommunalisierung nimmt Gestalt an, wenn Gelegenheiten einen Entscheidungsspielraum eröffnen.

Haben wir es bei der Rekommunalisierung mit einem messbaren Trend zu tun? Ja, denn es gibt den Rückkauf von Infrastrukturnetzen, die Übernahme zuvor privatisierter Dienstleistungen (etwa bei der Gebäudereinigung oder der Abfallentsorgung), die Neugründung von Stadtwerken und die Übernahme von Konzessionen durch die kommunalen Gebietskörperschaften. Sehen wir somit einen breiten Gegentrend zur Privatisierung? Nein, eine solche Einschätzung wäre durch die vorliegenden Daten nicht gedeckt. Bislang stehen etwa 200 Konzessionsübernahmen in einem Verhältnis zu der mindestens zehnfachen Anzahl auslaufenden Konzessionen. Bei den gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften der großen deutschen Städte ist keine Tendenz zum Rückkauf von Gesellschafteranteilen zu erkennen. Es ist sicher hinsichtlich der Datenlage einiges zu verbessern und es handelt sich um einen derzeit laufenden und damit offenen Prozess, aber Herolde, die einen Abschied der Privatisierung ausrufen wollen, sollten vorerst bescheiden sein.

Für die (dominante?) Beharrung im Privatisierungspfad können neben der lokalen politischen Kräftekonstellation zwei Gründe entscheidend sein. Erstens etablieren sich im Zeitverlauf und im organisatorischen Ablauf der Dienstleistungserbringung zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen Arbeitsprozesse, in denen negative Erfahrungen aufgegriffen, verarbeitet und hinsichtlich beidseitiger Zufriedenheit verändert werden. Es findet also eine ‚lernende‘ Reorganisation statt. Diese wird zudem – gerade auf lokaler Ebene! – durch personale Beziehungen des jeweiligen Leitungspersonals gestützt und geformt. Es bildet sich also eine (erweiterte) kommunale Elite aus, die (etwa durch die Zugehörigkeit in den selben Clubs) ein stabilisierendes Gemeinschaftsgefühl ausprägen. Durch lernende Reorganisation und persönliche öffentlich-private Netzwerke erhält sich der lokale Privatisierungspfad am Leben. Zweitens hat mit den konstitutionellen (nicht einfachgesetzlichen!) Regelungen zur sogenannten Schuldenbremse die fiskalische Austeritäts- und Knappheitspolitik einen quasi konstitutionellen Charakter bekommen. Im Rahmen der einher gehenden Sparanstrengungen wird es

Städten, Kreisen und Gemeinden in der Breite nicht leicht fallen, die finanziellen Mittel für Rekommunalisierungen zu mobilisieren. Mit der grundgesetzlichen Verankerung der fiskalischen Autorität ist eine hohe Hürde für Rekommunalisierungen geschaffen worden.

## Literatur

- Grabow, Busso; Schneider, Stefan 2009: PPP-Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Ergebnisbericht. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Libbe, Jens 2012: Rekommunalisierung. Empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen. In: *Verwaltung & Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung* 18,1, S. 21-33.
- Mittendorf, Volker 2008: Bürgerbegehren und Volksentscheide gegen Privatisierungen und die Rolle der Gewerkschaften. In: Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten; Sterkel, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verlag, S. 310-329..
- Papenfuß, Ulf 2013. Organisatorische Public Privae Partnerships. Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven, in: *der moderne staat* 6, 2, S. 361-370.
- Sack, Detlef 2009: *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef; Fuchs, Sebastian 2014: Wirtschaftskammern und Parlamente – Einflussmöglichkeiten, Ressourcendependenz und parteipolitische Koalitionen. In: Winter, Thomas von; Blumenthal, Julia von (Hrsg.): *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden: Springer VS, S. 151-177.

# Die Europawahlen 2014 und ihre Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

*Oskar Niedermayer*

## Zusammenfassung

Der Beitrag entwickelt aus dem Konzept der Europawahlen als „nationale Nebenwahlen“ sieben Thesen zu den Orientierungen sowie der Wahlbeteiligung und dem Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger bei Europawahlen im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen. Diese Hypothesen postulieren ein geringeres Interesse an diesen Wahlen, eine geringere Bedeutungszumessung der Entscheidungen des Europäischen Parlaments, eine geringere Wahlbeteiligung, die nicht auf negativere Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament zurückzuführen ist, ein Primat der nationalen Politik, Verluste der Regierungsparteien, insbesondere der Partei des Regierungschefs, sowie größere Chancen von EU-skeptischen Parteien und Kleinstparteien. Sie werden anhand der Analyse des Wahlkampfes und Wahlergebnisses der Europawahl in Deutschland sowie – in zusammenfassender Weise – auch in den anderen 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union empirisch überprüft. Auch wenn sich nicht jede einzelne der sieben Hypothesen europaweit empirisch vollständig bestätigen lässt, zeigt sich, dass das Nebenwahlkonzept für die Analyse von Europawahlen immer noch eine gute Ausgangsbasis darstellt. Abschließend werden die Auswirkungen der Wahlergebnisse auf die Zusammensetzung des neuen Europäischen Parlaments im Vergleich zur Situation nach den Europawahlen von 2009 diskutiert, wobei besonderes Augenmerk auf die EU-skeptischen Parteien gelegt wird.



**Prof. Dr. Oskar Niedermayer**

Arbeitsstelle Empirische Politische Soziologie/Otto-Stammer-Zentrum  
Leiter des Otto-Stammer-Zentrums  
Freie Universität Berlin

## 1. Europawahlen als „nationale Nebenwahlen“

Die wissenschaftliche Analyse der Europawahlen wird von der kritischen Rezeption des anlässlich der ersten Direktwahl von 1979 entstandenen Konzepts der Europawahlen als „nationale Nebenwahlen“ geprägt.<sup>1</sup> Als nationale Hauptwahlen werden in diesem Konzept die wichtigsten nationalen Wahlen, also in der Regel die Parlamentswahlen, angesehen, als nationale Nebenwahlen die Wahlen auf der subnationalen und der supranationalen Ebene. Bei nationalen Hauptwahlen wird über die Zuweisung von politischer Macht an konkurrierende Parteien mit unterschiedlichen politischen Vorstellungen entschieden, d.h. über die Zusammensetzung des die Bürger unmittelbar berührende politische Entscheidungen treffenden Parlaments und die Bildung einer Regierung. Bei Europawahlen ist dies gemäß dieses Konzepts in der Perzeption vor allem der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Parteien und Medien, nicht der Fall, sodass für alle relevanten Akteure sehr viel weniger auf dem Spiel steht. Empirisch überprüfen lässt sich die Geltung dieses Arguments für die Bevölkerung durch folgende Hypothese:

*Hypothese 1:* Die Bürgerinnen und Bürger haben an Europawahlen ein wesentlich geringeres Interesse als an nationalen Parlamentswahlen und messen den Entscheidungen des Europäischen Parlaments wesentlich geringere Bedeutung zu als den Entscheidungen der nationalen Parlamente.

Aus der „less-at-stake“-Hypothese und dem Europawahlcharakter als nationale Nebenwahl lassen sich sechs weitere Hypothesen über die systematischen Unterschiede in der Wahlbeteiligung und im Wahlverhalten bei nationalen Parlaments- und Europawahlen ableiten:

*Hypothese 2:* Bei Europawahlen ist die Wahlbeteiligung geringer als bei der letzten nationalen Parlamentswahl: Da die perzipierte Wichtigkeit einer Wahl die Wahlbeteiligung beeinflusst, werden bei einer als zweitrangig angesehenen Wahl wie der Europawahl mehr Bürger zu Hause bleiben als bei der nationalen Hauptwahl. Zudem besteht bei Wahlen generell ein klarer Zusammenhang zwischen der Quantität bzw. Qualität von Wahlkampagnen und der Wahlbeteiligung, d.h.: Je intensiver und besser eine Wahlkampagne von den Parteien geführt wird und je umfassender die Massenmedien darüber berichten, desto mehr Wähler werden erreicht und zur Beteiligung motiviert. Dies trägt zusätzlich zu einer geringen Beteiligung an Europawahlen bei.

*Hypothese 3:* Die geringere Wahlbeteiligung bei Europawahlen ist nicht auf negativere Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament im Vergleich zum jeweiligen nationalen Parlament zurückzuführen. Der Hauptgrund für die Wahlabstinenz, die perzipierte Zweitrangigkeit der Wahl aufgrund der geringeren Relevanz der Entscheidungen des Europäischen Parlaments für das Alltagsleben der Bürger, ist davon unabhängig, wie sie das Parlament und seine Rolle im Institutionensystem der Europäischen Union beurteilen.

*Hypothese 4:* Bei Europawahlen spielt die nationale Politik für die Wahlentscheidung eine größere Rolle als die Europapolitik. Europawahlen sind nationale Nebenwahlen, d.h. sie werden von der nationalen Politikebene dominiert. Durch die Parteien und Medien werden Europawahlen primär als nationale Testwahlen instrumentalisiert, also als Stimmungstest für die nationale Regierung und Opposition, und die Mehrheit der Wähler lässt sich bei der Stimmabgabe eher von innenpolitischen als von europapolitischen Überlegungen leiten.

*Hypothese 5:* Bei Europawahlen erleiden die nationalen Regierungsparteien, insbesondere die Partei des Regierungschefs, abhängig vom nationalen Hauptwahlzyklus mehr oder minder starke Verluste. Da bei Europawahlen die nationale Politik dominiert, können sie von den Wählern dazu benutzt werden, ihrer Haltung gegenüber den Regierungsparteien und ihrer Politik Ausdruck zu verleihen, ohne dass dies für die nationale Machtverteilung unmittelbare Konsequenzen hat. Regierungen unterliegen zwischen zwei nationalen Parlamentswahlen in der Regel einem Popularitätszyklus: Sie haben vor der Wahl bei ihren Anhängern hohe Erwartungen geweckt, die sie durch ihre konkrete Politik meist enttäuschen, insbesondere in den ersten Jahren der Legislaturperiode, weil die Logik des Regierungshandelns gebietet, unpopuläre und schmerzhaft Maßnahmen möglichst bald nach der Wahl zu verabschieden, damit sie bis zur nächsten Wahl von der Bevölkerung wieder vergessen sind. Mit dem Näherrücken der nächsten Parlamentswahl treten dann die positiven Aspekte des Regierungshandelns – auch in Form von ‚Wahlgeschenken‘ – und die längerfristigen Parteibindungen der Wähler wieder stärker in den Vordergrund. Wenn der beschriebene Popularitätszyklus gegeben ist, dann ist ein ‚Abstrafen‘ und damit ein deutlich schlechteres Abschneiden der nationalen Regierungsparteien vor allem gegen Mitte der nationalen Wahlperiode zu erwarten. Dieses Protestwahlverhalten dürfte in der Regel die Partei des Regierungschefs am stärksten treffen, da sie das Regierungshandeln primär prägt.

*Hypothese 6:* Bei Europawahlen haben EU-skeptische Parteien an den Rändern des Parteienspektrums größere Chancen. Das Protestwahlverhalten von an der nationalen Politikebene orientierten Wählern nützt tendenziell vor allem Parteien an den Rändern des politischen Spektrums, da das Abstrafen der Regierungsparteien dadurch am stärksten wirkt. Parteien am linken und rechten Rand sind zudem sehr viel EU-skeptischer als Parteien der Mitte und bieten neben dem Protestmotiv daher auch dem an der europäischen Politikebene orientierten und EU-skeptischen Teil der Bürger eine inhaltliche Wahlalternative.

*Hypothese 7:* Bei Europawahlen sind im Vergleich zu den letzten nationalen Parlamentswahlen für Kleinstparteien Gewinne zu erwarten. Da nach Europawahlen keine Regierungsbildung aus einer Parlamentsmehrheit heraus erfolgt, ist bei denjenigen, die dennoch zur Wahl gehen, eine größere Bereit-

schaft zu „expressivem“ statt „strategischem“ Wählen zu vermuten, das heißt: Das inhaltliche Bekenntnis zu einer Partei rangiert vor strategischen Überlegungen hinsichtlich ihrer Chance zur parlamentarischen Repräsentation. Dies schadet nicht nur den großen Parteien, sondern auch den kleineren Parteien, denen bei nationalen Parlamentswahlen ein Teil der Anhänger der Großparteien die Stimme „leiht“, um dadurch eine gewünschte Koalition zu ermöglichen. Es nutzt aber den Kleinstparteien, die bei nationalen Parlamentswahlen so weit von einer möglichen parlamentarischen Repräsentation entfernt sind, dass ein Teil ihrer potenziellen Klientel lieber eine größere Partei wählt, um seine Stimme nicht zu „verschenken“. Auch die geringere Wahlbeteiligung trifft nicht alle Parteien gleichermaßen. Sie wirkt sich eher zu Lasten der größeren Parteien aus, da die Wähler von Kleinstparteien oft enger ideologisch an ihre Partei gebunden und damit besser zu mobilisieren sind.

Im Folgenden sollen diese Hypothesen durch eine Analyse des Wahlkampfes und Wahlergebnisses der Europawahlen vom 22. bis 25. Mai 2014 in Deutschland und zusammenfassend auch in den anderen 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union empirisch überprüft werden. Zum Schluss werden die Auswirkungen der Wahlergebnisse auf die Zusammensetzung des neuen Europäischen Parlaments im Vergleich zur Situation nach den Europawahlen von 2009 diskutiert, wobei besonderes Augenmerk auf die EU-skeptischen Parteien gelegt wird.

## 2. Der Wahlkampf und die Wahlbeteiligung

Der deutsche Wahlkampf zur Europawahl wurde gemeinhin als relativ langweilig empfunden. Genuin europapolitische Themen wurden mit Ausnahme der Diskussion um die Reaktion auf eine mögliche Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme aufgrund der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht angesprochen, allenfalls die Ukraine Krise hatte noch einen indirekten Bezug zur europäischen Politik. Die dominierenden innenpolitischen Themen in der Wahlkampfzeit waren, neben der Energiewende, die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformvorhaben der Regierung, d.h. die Einführung des Mindestlohns und vor allem die Rentenreform, die für die Bevölkerung nach dem traditionell wichtigsten Thema Arbeitslosigkeit in der Endphase des Wahlkampfes das zweitwichtigste Problem darstellte.

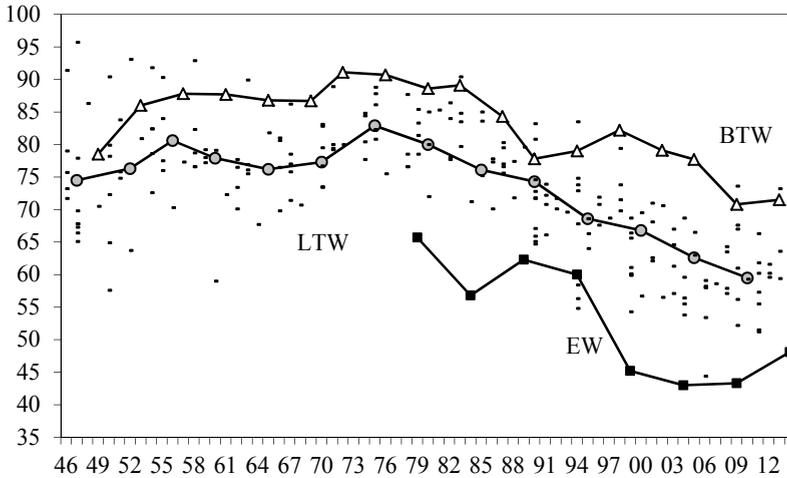
Der Wahlkampf hat nichts an der Perzeption der Bevölkerung geändert: Die Europawahlen werden immer noch als zweitrangige Wahlen empfunden. Drei Tage vor der Wahl gaben 40 Prozent der Befragten an, sich sehr stark oder stark für die Europawahl zu interessieren, für die Bundestagswahl 2013 interessierten sich kurz vor der Wahl 67 Prozent (FGW 2014a).<sup>2</sup> Zudem misst die Bevölkerung den Entscheidungen des Europäischen Parlaments für das eigene Alltagsleben trotz seines objektiven Kompetenzzuwachses im politischen System der Europäischen Union und des gewachsenen Einflusses der

europäischen Politik auf die nationale Politikebene immer noch eine relativ geringe Bedeutung zu. Seit seiner ersten Direktwahl 1979 rangiert das Europäische Parlament in der Relevanzmessung der Parlamente auf den verschiedenen Politikebenen immer auf dem letzten Platz. Daran hat sich auch 2014 nichts geändert: Für 86 Prozent der Befragten sind die Entscheidungen des Bundestags sehr wichtig bzw. wichtig, beim Europäischen Parlament sagen dies nur 57 Prozent (FGW 2014b). Zum Interesse an den Europawahlen und zur Perzeption der Bedeutung der Entscheidungen des Europäischen Parlaments im Vergleich zu den nationalen Parlamenten existieren leider keine EU-weiten Umfragen. Als Indikator für das relativ geringe Interesse am Europäischen Parlament kann jedoch die Tatsache dienen, dass im Herbst 2013, ein halbes Jahr vor der achten Direktwahl des Europäischen Parlaments, nur gut die Hälfte der Europäer überhaupt wusste, dass das Parlament direkt gewählt wird.<sup>3</sup> Es ist daher zu vermuten, dass sich die less-at-stake-Hypothese 1 für die Europawahlen 2014 nicht nur in Deutschland, sondern europaweit bestätigt hat.

Die Zweitrangigkeit dieser Wahlen zeigte sich auch wieder an der Wahlbeteiligung. In Deutschland haben 48,1 Prozent der 61.998.824 Wahlberechtigten gewählt. Gegenüber der letzten Europawahl ist dies eine Steigerung von 4,8 Prozentpunkten. Im Vergleich zur Bundestagswahl von 2013, wo 71,5 Prozent zur Wahl gingen, war die Beteiligung jedoch immer noch wesentlich geringer. Dies war seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments von 1979 der Fall. Zudem lag die Wahlbeteiligung bei Europawahlen nicht nur deutlich unter der Beteiligung bei Bundestags-, sondern auch bei Landtagswahlen, wie Abbildung 1 zeigt.

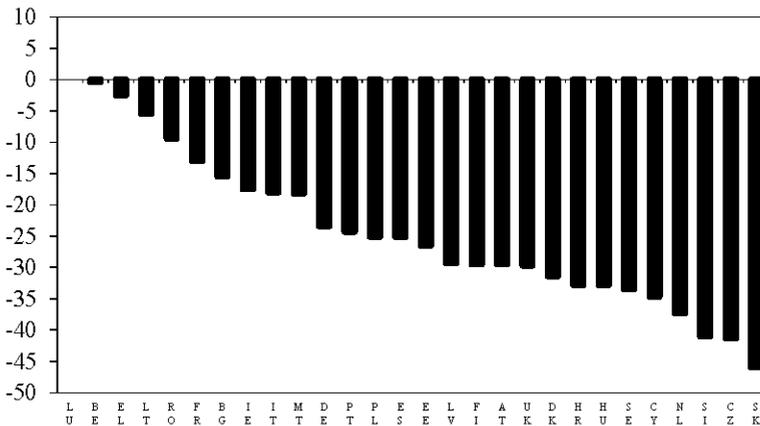
In der gesamten EU gingen nur 42,5 Prozent der knapp 400 Millionen Wahlberechtigten zur Wahl (2009: 43,0 Prozent). Damit konnte bei dieser Wahl der seit Einführung der Direktwahlen bestehende Abwärtstrend der Wahlbeteiligung zwar abgemildert, aber nicht gestoppt werden. In den einzelnen Mitgliedsstaaten war die Beteiligung extrem unterschiedlich. Von Belgien und Luxemburg – wo Wahlpflicht herrscht<sup>4</sup> – abgesehen, reichte sie von 13,1 Prozent in der Slowakei bis 74,8 Prozent in Malta. Vergleicht man die Wahlbeteiligung mit der Beteiligung bei der jeweils letzten nationalen Parlamentswahl, so bestätigt sich die Hypothese 2 europaweit ohne Ausnahmen: Die Europawahlbeteiligung lag von 2,5 (Griechenland) bis 46 (Slowakei) Prozentpunkten unter der Beteiligung bei der letzten nationalen Wahl (vgl. Abbildung 2).

Abb. 1: Wahlbeteiligung bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen (%)



Quelle: eigene Berechnungen, amtliche Wahlstatistik

Abb. 2: Wahlbeteiligungsdifferenzen: Europa- vs. letzte nationale Parlamentswahl (Länderkennzeichen in zwei Zeilen zu lesen)



Quelle: Europäisches Parlament

Die gegenüber den nationalen Parlamentswahlen deutlich geringere Wahlbeteiligung lässt sich nicht auf deutlich negativere Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament oder eine Geringschätzung seiner europäischen Rolle zurückführen: Im Herbst 2013 vertrauten z.B. in Deutschland in etwa gleich viele Befragte dem Europäischen Parlament und dem Bundestag, im europäischen Durchschnitt war das Vertrauen der Bürger in die nationalen Parlamente sogar deutlich geringer als in das Europäische Parlament. Mitte 2013 waren zudem mehr als drei Viertel der Deutschen und der Europäer insgesamt der Meinung, dass das Europäische Parlament im Leben der Euro-

päischen Union eine wichtige Rolle spielt.<sup>5</sup> Auch für die Gültigkeit der Hypothese 3 zur Unabhängigkeit der niedrigen Wahlbeteiligung von den evaluativen Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament und der Perzeption seiner europäischen Rolle gibt es somit europaweite Belege.

### 3. Das Wahlverhalten

Wie bei der letzten Europawahl, so spielte in Deutschland auch 2014 für die absolute Mehrheit der Wähler die Bundespolitik für ihre Wahlentscheidung die entscheidende Rolle und nur knapp zwei Fünftel nannten die Europapolitik (Infratest dimap 2014). Europaweit kommt eine Zusammenfassung nationaler Wahlkampfanalysen zu der Schlussfolgerung: „Nationale Fragen dominierten über europäische“<sup>6</sup>, was für die europaweite Gültigkeit der Hypothese 4 zur Dominanz der nationalen über die europäische Politik beim Wahlverhalten spricht.

Die Hypothese 5 über die zu erwartenden Verluste der Regierungsparteien, insbesondere der Partei des Regierungschefs, wird in Deutschland nur in ihrer engen Fassung bestätigt: Die Union unter Kanzlerin Angela Merkel gewinnt zwar mit deutlichem Vorsprung vor der SPD die Wahl, muss aber gegenüber der Bundestagswahl 2013 Verluste von gut 6 Prozentpunkten hinnehmen. Die SPD hingegen kann ihr Wahlergebnis gegenüber der Bundestagswahl um 1,6 Prozent verbessern (vgl. Tabelle 1). Zur Erklärung dieses Ergebnisses lässt sich eine Reihe von personellen und inhaltlichen, sowohl bundes- als auch europapolitischen Gründen anführen. Der Hauptgrund für das hervorragende Abschneiden der Union bei der Bundestagswahl 2013 war Angela Merkel, die bei allen Indikatoren zur Kandidatenorientierung der Wähler außerordentlich gute Werte erreichte. Zwar wurde auch bei der Europawahl mit ihr geworben, sie war jedoch weder europäische noch nationale Spitzenkandidatin. Die SPD hingegen konnte mit Martin Schulz als deutschem und europäischem Spitzenkandidaten in Personalunion werben, der im Vergleich zu dem europäischen Unions-Spitzenkandidaten Jean-Claude Juncker und dem deutschen Spitzenkandidaten David McAllister deutlich bekannter war, an dem mehr als ein Viertel der SPD-Anhänger ihre Wahlentscheidung ausrichteten, der von den Bürgern insgesamt und vor allem von den SPD-Anhängern deutlich besser bewertet wurde als Juncker von den Unions-Anhängern, der von den Bürgern als glaubwürdiger, sympathischer und sachkompetenter eingeschätzt wurde und den kurz vor der Wahl 42 Prozent der Bevölkerung und 79 Prozent der SPD-Anhänger als Kommissionspräsident bevorzugten, während nur 24 Prozent der Bevölkerung und 52 Prozent der Unions-Anhänger Juncker auf diesem Posten sehen wollten (FGW 2014b, Infratest dimap 2014). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass kurz vor der Wahl selbst Schulz nur einem Drittel der Befragten als Spitzenkandidat namentlich bekannt war. Die Wirkung des personellen Faktors war daher wegen der relativ geringen Bekanntheit der europäischen und nationalen

Spitzenkandidaten zwar begrenzt, aber vor allem bei den SPD-Anhängern hatte Martin Schulz durchaus einen Mobilisierungseffekt.

Inhaltlich ist zu betonen, dass die Bevölkerung die Arbeit der Bundesregierung durchaus positiv beurteilte (FGW 2014). Dabei erhielt die SPD in der gesamten Zeit noch etwas bessere Noten als die Union. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Regierung bis zur Europawahl vor allem die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformvorhaben anging, die von der Bevölkerung der SPD zugesprochen wurden. Vor allem die Rentenreform schlug sich für die Sozialdemokraten positiv nieder: Mit +12 Prozentpunkten erreichte die SPD bei den Rentnern die mit Abstand größte Steigerungsrate aller Bevölkerungsgruppen gegenüber ihrem Ergebnis bei der letzten Europawahl (Infratest dimap 2014). Europapolitisch wurden der Union zwar von den Bürgern in der allgemeinen Europapolitik und vor allem bei der Euro-Sicherung die größeren Kompetenzen zugesprochen (FGW 2014b), aber die Eurokrise war für die Bürger nicht mehr von so großer Relevanz, und in Bezug auf die Ukraine Krise konnte SPD-Außenminister Frank-Walter Steinmeier noch etwas stärker punkten als Angela Merkel (Infratest dimap 2014). Insgesamt führten die personellen und inhaltlichen Faktoren dazu, dass die SPD diesmal ihre Anhänger besser dazu motivieren konnte, zur Wahl zu gehen, als die Union.

Hinsichtlich des schlechten Abschneidens der CSU in Bayern ist zunächst zu vermuten, dass die CSU als große Volkspartei größere Schwierigkeiten hatte, ihre Klientel zur vierten Wahl innerhalb eines knappen Dreivierteljahres zu motivieren, als die kleineren Parteien. Bundespolitisch werfen Kritiker aus den eigenen Reihen ihr vor, im Rahmen der Bundesregierung zu wenig inhaltlichen Einfluss auszuüben. Zudem goutierten die Wähler wohl das strategisch bedingte „EU-Bashing“ nicht und EU-kritische Wähler wandten sich lieber dem Original in Gestalt der AfD zu.

Tab. 1: Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament 2014 im Vergleich zur Europawahl 2009 und zur Bundestagswahl 2013

	EW 2014			EW 2009			BW 13
	St. %	Sitze	%	St. %	Sitze	%	St. %
CDU/CSU	35,3	34	35,4	37,9	42	42,4	41,5
<i>CDU</i>	30,0	29	30,2	30,7	34	34,3	34,1
<i>CSU</i>	5,3	5	5,2	7,2	8	8,1	7,4
SPD	27,3	27	28,1	20,8	23	23,2	25,7
GRÜNE	10,7	11	11,5	12,1	14	14,1	8,4
DIE LINKE	7,4	7	7,3	7,5	8	8,1	8,6
AfD	7,1	7	7,3	–	–	–	4,7
FDP	3,4	3	3,1	11,0	12	12,1	4,8
FREIE WÄHLER	1,5	1	1,0	1,7	–	–	1,0
Piraten	1,4	1	1,0	0,9	–	–	2,2
Tierschutzpartei	1,2	1	1,0	1,1	–	–	0,3
NPD	1,0	1	1,0	–	–	–	1,3
FAMILIE	0,7	1	1,0	1,0	–	–	0,0
ÖDP	0,6	1	1,0	0,5	–	–	0,3
Die PARTEI	0,6	1	1,0	–	–	–	0,2
REP	0,4	–	–	1,3	–	–	0,2
Volksabstimmung	0,3	–	–	0,3	–	–	0,1
BP	0,2	–	–	0,2	–	–	0,1
PBC	0,2	–	–	0,3	–	–	0,0
Pro NRW	0,2	–	–	–	–	–	–
AUF	0,2	–	–	0,1	–	–	–
CM	0,1	–	–	0,2	–	–	–
DKP	0,1	–	–	0,1	–	–	–
MLPD	0,1	–	–	–	–	–	0,1
BüSo	0,0	–	–	0,0	–	–	0,0
PSG	0,0	–	–	0,0	–	–	0,0
Sonstige	–	–	–	3,1	–	–	0,5

Quelle: Der Bundeswahlleiter

Europaweit erlitt die Partei des Regierungschefs in 23 der 28 Mitgliedsstaaten mehr oder minder starke Verluste, wobei die Ausnahmen in der Regel durchaus im Sinne der Hypothese 5 – insbesondere durch die Nähe zu den nationalen Parlamentswahlen und die positiven Bevölkerungsorientierungen gegenüber der Partei des Regierungschefs – erklärt werden können.<sup>7</sup>

Für die Großparteien und die kleineren Parteien liegen alle nationalen Wahlergebnisse vor, die Kleinstparteien werden jedoch häufig in der Kategorie „Sonstige“ zusammengefasst. Daher lässt sich die europaweite Gültigkeit der Hypothese 7 zum besseren Abschneiden dieser Parteien (noch) nicht überprüfen. In Deutschland haben 16 Kleinstparteien mit Bundestagswahl-Stimmenanteilen von 1 Prozent oder weniger an der Europawahl teilgenommen. Davon konnten 13 ihren Stimmenanteil steigern, zum Teil in erheblichem Maße: Die Familienpartei konnte ihren Stimmenanteil versiebenfachen, die Tierschutzpartei vervierfachte ihren Anteil. In Deutschland konnte daher die Hypothese 7 mit wenigen Ausnahmen bestätigt werden.

Die Hypothese 6, wonach EU-skeptische Parteien an den Rändern des Parteienspektrums bei Europawahlen größere Chancen haben als bei nationa-

len Parlamentswahlen, hat sich in Deutschland bestätigt, wenn man die Ergebnisse der Linken, der AfD und der NPD kumuliert. Zwar schnitten im Vergleich zur Bundestagswahl die Linkspartei (-1,2 Prozentpunkte) und die NPD (-0,3 Prozentpunkte) etwas schlechter ab, die AfD konnte sich jedoch mit +2,4 Prozentpunkten deutlich steigern. Sie zog von allen anderen Parteien Wähler ab, die bei der Bundestagswahl für diese Parteien gestimmt hatten, am meisten – fast 3 Prozent – von der Linkspartei<sup>8</sup>, was deren schlechteres Abschneiden mit erklärt. Die AfD-Wähler sind in deutlich höherem Maße EU-kritisch eingestellt als die Gesamtbevölkerung: Sie sind z.B. mehrheitlich der Ansicht, dass die EU-Mitgliedschaft und der Euro Deutschland eher Nachteile bringen (48 bzw. 57 Prozent, Gesamtbevölkerung: 15 bzw. 35 Prozent). Zudem sehen weit überproportional viele AfD-Wähler im Bereich Ausländer und Zuwanderung ein großes Problem. Neben 60 Prozent, die die Partei vor allem wegen ihrer inhaltlichen Positionen wählen, erklären aber auch 39 Prozent, ihre Entscheidung für die AfD diene dazu, den anderen Parteien einen ‚Denkzettel‘ zu erteilen (FGW 2014b). Die AfD bot somit sowohl EU-skeptischen als auch Protestwählern eine Alternative und hat einen Teil dieser Wählerstimmen auf sich gezogen.

Die Befürchtung eines europaweiten Vormarschs „euroskeptischer“ Parteien war vor der Wahl das beherrschende Thema der öffentlichen Diskussion um die möglichen Ergebnisse der Europawahlen. In dieser Diskussion wurde sehr viel vermengt, was differenziert werden muss: (1) der „Euroskeptizismus“, der besser als „EU-Skeptizismus“ bezeichnet wird, um Verwechslungen mit den Gegnern des Euro auszuschließen, existiert in einer „harten“ und einer „weichen“ Form.<sup>9</sup> Die harte Form lehnt die Europäische Union ab und befürwortet den EU-Austritt des eigenen Landes. Parteien, die dies fordern, sollen hier als „EU-feindliche“ Parteien bezeichnet werden. Die weiche Form des EU-Skeptizismus kritisiert sehr stark das „wie“, nicht jedoch grundsätzlich das „ob“ der europäischen Integration, plädiert somit auch nicht für einen Austritt aus der EU. (2) EU-Skeptizismus tritt nicht nur am rechten Rand auf, wie es in vielen Beiträgen zu diesem Thema explizit bzw. implizit unterstellt wird, d.h. es gibt gleichermaßen EU-kritische und EU-feindliche Parteien am linken Rand<sup>10</sup>, wobei die Motivation für den EU-Skeptizismus völlig unterschiedlich ist: den linken Parteien ist die EU vor allem zu neoliberal, für die rechten Parteien steht der mögliche Verlust der nationalen Identität im Vordergrund. (3) Über die Ausdifferenzierung und Benennung verschiedener Gruppen der Parteien des rechten Rands gibt es keine Einigkeit. Unterschiedliche Bezeichnungen wie national-konservativ, nationalistisch, nationalpopulistisch, rechtspopulistisch, rechtsradikal und rechtsextrem prägen die Diskussion und tragen zur Begriffsverwirrung bei. (4) selbst die These, dass rechtsextremistische Parteien EU-feindlich und rechtspopulistische Parteien EU-kritisch sind, lässt sich nicht aufrechterhalten.

Konzentriert man sich auf die relevanten Parteien, also diejenigen, die zumindest bei einer der beiden letzten Europawahlen mindestens einen Sitz errungen haben, so traten bei der diesjährigen Europawahl 14 EU-feindliche Parteien in 12 Ländern an, 2009 waren es 13, da die NPD nicht antrat. Von

den 14 Parteien waren 10 (2009: 9) dem rechten und 4 dem linken Rand zuzuordnen.

Nimmt man die größere Gruppe der EU-kritischen Parteien<sup>11</sup> hinzu, dann traten EU-skeptische Parteien insgesamt in 24 Mitgliedsstaaten an. Sie erzielten im Vergleich zur jeweils letzten nationalen Parlamentswahl in 16 Staaten bessere, in einem Staat gleich hohe und in 7 Staaten schlechtere Ergebnisse, sodass sich Hypothese 6 europaweit nicht eindeutig bestätigt.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass das Nebenwahlkonzept für die Analyse von Europawahlen immer noch eine gute Ausgangsbasis darstellt, auch wenn sich nicht jede einzelne der sieben Hypothesen europaweit empirisch vollständig bestätigen lässt.

#### 4. Die Auswirkungen der Europawahl auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Die EU-feindlichen Parteien kommen 2014 im Europäischen Parlament auf einen Sitzanteil von gut 9 Prozent und konnten ihren Anteil gegenüber 2009 daher mehr als verdoppeln, wobei dies fast ausschließlich auf das bessere Abschneiden der Parteien am rechten Rand zurückzuführen ist. Bei den rechten Parteien ist die Steigerung der Sitzanzahl von 27 auf 63, d.h. um 36 Sitze, wiederum größtenteils auf den großen Erfolg des Front National (FN) in Frankreich (+21 Sitze) und der United Kingdom Independence Party (UKIP) im Vereinigten Königreich (+11 Sitze) zurückzuführen. Von einem europaweiten Vormarsch EU-feindlicher Parteien kann somit keine Rede sein. Nimmt man die EU-kritischen Parteien hinzu, dann erhöhte sich der gesamte Sitzanteil EU-skeptischer Parteien im Europäischen Parlament gegenüber 2009 von 20 auf 29 Prozent, wobei mehr als zwei Drittel der Steigerung um 72 Sitze auf die Erfolge des FN, der UKIP und der italienischen Movimento Cinque Stelle (+17) zurückzuführen sind.

Der gemeinsame Sitzanteil der EU-skeptischen Parteien entspricht in etwa dem gemeinsamen Sitzanteil der gemeinhin als eher EU-skeptisch bezeichneten Fraktionen einschließlich der fraktionslosen Abgeordneten. Das Europäische Parlament setzt sich, wie schon 2009, aus sieben Fraktionen zusammen: der ‚Fraktion der Europäischen Volkspartei‘ (EVP), der ‚Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten‘ (S&D), der ‚Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten‘ (EKR), der ‚Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa‘ (ALDE), der ‚Konföderalen Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke‘ (GUE/NGL), der ‚Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz‘ (GRÜNE/EVA) und der ‚Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie‘ (EFDD)<sup>12</sup> (vgl. Tabelle 2). Als EU-skeptisch gelten EKR, GUE/NGL und vor allem die EFDD. Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass nicht alle Mitgliedsparteien der EU-freundlichen Fraktionen dieser Kategorie zuzuordnen sind und nicht alle Parteien der anderen Fraktionen als eindeutig EU-skeptisch bezeichnet werden können.<sup>13</sup>

Tab. 2: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach Fraktionen  
(jeweils konstituierende Sitzung)

Fraktion	2014		2009	
	N	%	N	%
EVP	221	29,4	265	36,0
S&D	191	25,4	184	25,0
EKR	70	9,3	54	7,3
ALDE	67	8,9	84	11,4
GUE/NGL	52	6,9	35	4,8
GRÜNE/EVA	50	6,7	55	7,5
EFDD	48	6,4	32	4,3
Fraktionslos (NI)	52	6,9	27	3,7
Insgesamt	751	100	736	100

Deutsche Parteien: CDU/CSU: EVP; SPD: S&D; AfD, Familie: EKR; FDP, FW: ALDE; Tierschutz: GUE/NGL; Grüne, ÖDP, Piraten: GRÜNE/EVA; NPD, Die PARTEI: NI.  
Quelle: Europäisches Parlament.

Die fraktionslosen Abgeordneten gehören mit wenigen Ausnahmen – u.a. der deutschen Spaßpartei Die PARTEI – zu den EU-skeptischen Parteien. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass eine Fraktionsbildung von einigen Parteien des rechten Rands unter Führung des französischen FN und der niederländischen PVV letztendlich gescheitert ist. Nicht nur aus diesem Grund ist die Rede vom „Rechtsruck“<sup>14</sup> durch die Europawahlen zu differenzieren. Die Parteien am rechten Rand können in drei Gruppen eingeteilt werden<sup>15</sup>: rechtskonservative bzw. nationalkonservative Parteien, systemkonforme bzw. systemkritische rechtsextreme Parteien und systemfeindliche rechtsextreme Parteien. Die ersten beiden Gruppen haben 2014 gegenüber 2009 deutlich zugenommen: von 15 auf 42 bzw. von 26 auf 46 Sitze. Die systemfeindlichen rechtsextremen Parteien haben jedoch deutlich an Sitzen verloren (von 12 auf 7 Sitze).<sup>16</sup>

Mit den 2014 verbliebenen drei Parteien dieser Gruppe, der deutschen NPD, der griechischen „Goldenen Morgenröte“ (XA) und der ungarischen Jobbik, wollten die anderen Parteien nichts zu tun haben, ihre Abgeordneten sind alle bei den Fraktionslosen. Einige Parteien aus der ersten und zweiten Gruppe waren vor der Wahl unter Führung der UKIP in der EFD-Fraktion zusammengeschlossen. Durch die Wahl verlor die Fraktion einige ihrer Mitglieder und kam von zwei Seiten unter Druck: Zum einen zog die konservative EKR die „Wahren Finnen“ (PS) und die DF aus Dänemark auf ihre Seite. Die EKR unter Führung der britischen Conservatives hat damit jetzt nicht nur vier der neu ins Parlament eingezogenen rechtskonservativen bzw. nationalkonservativen Parteien, sondern auch zwei systemkonforme bzw. systemkritische rechtsextreme Parteien in der Fraktion. Zum anderen hatten Marine Le Pen vom FN und Geert Wilders von der niederländischen PVV schon im November 2013 verkündet, dass das außerhalb des Parlaments bestehende Bündnis „Europäische Allianz für die Freiheit“ (EAF) um die PVV und andere Parteien erweitert und eine Fraktionsbildung angestrebt wird. Sie konnten die zweitgrößte Partei aus der bisherigen EFD, die italienische Lega Nord, ge-

winnen. Während die EFD dadurch immer weiter von einer neuen Fraktionsbildung entfernt schien, hatte die EAF mit FN, PVV, LN, dem belgischen VB und der österreichischen FPÖ schnell Mitglieder aus fünf Ländern zusammen. Zur Fraktionsbildung sind aber Abgeordnete aus sieben Mitgliedsstaaten notwendig und dieses Ziel wurde nicht erreicht, u.a. weil man nicht mit dem als antisemitisch und frauenfeindlich geltenden polnischen KNP kooperieren wollte. Alle Abgeordneten aus diesen Parteien sind daher fraktionslos.

Die EFD hingegen wurde durch die Aufnahme des italienischen M5S, deren Beitritt zur Fraktion der Grünen vorher gescheitert war, entscheidend gestärkt. Zur UKIP, der schon bisher der EFD angehörenden litauischen TT und dem M5S kamen dann noch die tschechische Svobodni, der lettische ZZS und die schwedische SD hinzu. Als die auf der FN-Liste gewählte, aber zwei Tage nach der Wahl aus der Partei ausgetretene Abgeordnete Joelle Bergeron ebenfalls beitrug, hatte man Mitglieder aus sieben Ländern zusammen und konnte erneut eine Fraktion bilden. Allerdings blieb man die kleinste Fraktion.

Die größte Fraktion im Europäischen Parlament bleiben trotz deutlicher Einbußen die Christdemokraten (EVP). Die Sozialdemokraten (S&D) konnten ihren Mandatsanteil und ihre Stellung als zweitgrößte Fraktion behaupten, die Konservativen (EKR) verdrängten die wegen des schlechten Abschneidens ihrer deutschen und britischen Mitgliedsparteien dezimierten Liberalen (ALDE) vom dritten Platz und die Grünen (GRÜNE/EVA) mussten ihren vierten Platz an die Linken (GUE/NGL) abgeben. Die beiden großen Fraktionen EVP und S&D haben immer noch die absolute Mehrheit der Sitze und nutzen sie auch, wie die Absprache zur Wahl des neuen Parlamentspräsidenten zeigt: Martin Schulz wurde für weitere zweieinhalb Jahre gewählt, danach wird ein Christdemokrat das Amt übernehmen.

## Anmerkungen

- 1 Zu diesem Abschnitt und einer detaillierten Analyse der Europawahl in Deutschland vgl. Niedermayer, Oskar (2014): Immer noch eine ‚nationale Nebenwahl‘? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 25. Mai 2014, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 45 (im Druck). Zum Nebenwahlkonzept vgl. vor allem: Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann (1980): Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research, 8, S. 3-44.
- 2 Die Daten für Deutschland stammen aus den Wahlanalysen der Forschungsgruppe Wahlen e.V. aus Mannheim (2014a: Kurzanalyse der Wahl; 2014b: Wahlreport) und von Infratest dimap aus Berlin (2014: Wahlreport).
- 3 Vgl: European Commission (ed.): Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013, Tables of results, Brüssel 2013.
- 4 Eine Wahlpflicht gibt es zudem in Griechenland und Zypern, ihre Nichtbefolgung wird jedoch nicht sanktioniert und die tatsächliche Wahlbeteiligung lag bei den letzten nationalen Parlamentswahlen bei 62,5 bzw. 78,7 Prozent.
- 5 Vgl: European Commission (ed.): Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013, Tables of results, Brüssel 2013 und European Parliament (ed.): European Parliament Eurobarometer (EB/EP 79.5), Parlemeterpart, Brüssel 2013.

- 6 Optenhögel, Uwe/Humuza, Marcel/Thalhofer, Stephan (2014): Gesamteuropäische Schlussfolgerungen, in: Krumm, Reinhard/Seyfferth, Anne (Hrsg.): Europa hat gewählt. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 3.
- 7 Z.B. schnitt die Partei des italienischen Regierungschefs Matteo Renzi (PD) um gut 15 Prozentpunkte besser ab als bei der nationalen Parlamentswahl 2013. Renzi war allerdings erst drei Monaten vor der Europawahl Regierungschef geworden, und in der Schlussphase des eindeutig innenpolitisch dominierten Wahlkampfes beeinflusste ein kräftiges Steuergeschenk an die unteren und mittleren Einkommensgruppen die Beurteilung der Partei des Regierungschefs.
- 8 Eigene Berechnung mit Daten der Wählerwanderungsbilanz von Infratest dimap 2014.
- 9 Vgl. Taggart, Paul/Szczerbiak, Aleks (2004): Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe, in: *European Journal of Political Research*, 43, S. 1-27.
- 10 Vgl. schon Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Wilson, Carole J. (2002): Does left/right structure party positions on European integration?, in: *Comparative Political Studies*, 35, S. 965-989.
- 11 Ob eine Partei zur Gruppe der „EU-kritischen“ Parteien gehört, ist in einigen Fällen inhaltlich schwer zu beantworten, da kein allgemein akzeptierter Schwellenwert des Ausmaßes an EU-Kritik existiert, ab dem eine Partei als EU-kritisch einzustufen ist. Die Einordnung des Verfassers beruht auf Informationen aus Datenbanken, Expertenurteilen und Wahlkampfanalysen. Die deutsche CSU, deren 2014 gegenüber 2009 deutlich EU-kritischere Haltung größtenteils auf strategischen Überlegungen beruhte, wird z.B. nicht hinzugerechnet.
- 12 Die EFDD hieß vor der Wahl ‚Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie‘. Sie wurde nach der Wahl vor allem wegen des neuen Mitglieds M5S umbenannt.
- 13 So werden z.B. einerseits die ungarische Fidesz (EVP) und die slowakische SaS (ALDE) als EU-kritisch angesehen, andererseits gelten die deutschen Parteien Familienpartei (EKR) und Tierschutzpartei (GUE/NGL) sowie die lettische ZZS (EFDD) nicht als besonders EU-kritisch.
- 14 Der Rechtsruck, spiegel online vom 26.5.2014 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/europawahl-rechtspopulisten-feiern-erfolg-in-europa-a-971648.html>; 30.5.2014).
- 15 Vgl. hierzu Stöss, Richard (2014): Der rechte Rand bei den Europawahlen 2014. Arbeitshefte des Otto-Stammer-Zentrums, Nr. 22. Berlin: Freie Universität Berlin.
- 16 Sitze 2014/2009: Ataka (Bulgarien): 0/2, NPD (Deutschland): 1/0, XA (Griechenland): 3/2, PRM (Rumänien): 0/3, Jobbik (Ungarn): 3/3 und BNP (Vereinigtes Königreich): 0/2.

# Toy or Tool? Der Wahl-O-Mat als hybrides Angebot der politischen Bildung

*Stefan Marschall/Jonas Israel*

## Zusammenfassung

Der Wahl-O-Mat hat sich als Online-Angebot vor Wahlen in Deutschland etabliert. Analysen zeigen, dass das Tool trotz oder gerade wegen seiner spielerischen Elemente in der Lage ist, zur politischen Bildung beizutragen, d.h. das Verständnis für Politik und die Bereitschaft zur Beteiligung zu stärken.

## 1. Einleitung

Der Wahl-O-Mat scheint aus der Vorwahlöffentlichkeit in Deutschland nicht mehr wegdenkbar zu sein. Seit seinem ersten Einsatz im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 ist dieses Online-Angebot vor allen Wahlen auf nationaler Ebene (Bundestagswahlen und Europawahlen) sowie bei zahlreichen Landtagswahlen im Einsatz gewesen. Der Wahl-O-Mat hat sich mittlerweile sogar als Begriff im „Duden“ etabliert und etliche Nachahmer gefunden.

Seine Funktionsweise ist eingängig: Der Wahl-O-Mat präsentiert 38 Thesen aus unterschiedlichen Politikfeldern (z.B. „Die Mehrwertsteuer soll gesenkt werden“ oder „Die Videoüberwachung soll ausgeweitet werden“), zu denen die User Stellung beziehen können, indem sie „stimme zu“, „stimme nicht zu“ oder „neutral“ votieren. Die Nutzer haben darüber hinaus die Möglichkeit, Thesen zu gewichten, die ihnen besonders relevant erscheinen. Das (gewichtete) Antwortmuster der Nutzer gleicht der Wahl-O-Mat mit den Po-



**Jonas Israel, M.A.**

wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl  
Politikwissenschaft II an der Heinrich-Heine-  
Universität Düsseldorf



**Prof. Dr. Stefan Marschall**

Inhaber des Lehrstuhls Politikwissenschaft II an der  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

sitionen der Parteien ab, die im Vorfeld ebenfalls auf die Thesen geantwortet haben. Er zeigt an, welche Parteien der Position des Nutzers am nächsten stehen.

Viele Menschen „nutzen“ oder „spielen“ den Wahl-O-Mat. Diese Semantik („nutzen“ oder „spielen“) ist der Kern der Fragestellung des Beitrags. Der Wahl-O-Mat wird angeboten von einer dem Bundesinnenministerium nachgeordneten Bundesbehörde, der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), die gemäß ihres konstituierenden Erlasses den Auftrag hat „durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern“ und zur Teilnahme am politischen Prozess zu motivieren (Bundeszentrale für politische Bildung, 2001). Der Wahl-O-Mat wäre somit gedacht als eine „Maßnahme der politischen Bildung“, ein Werkzeug, um Menschen zu informieren und zu mobilisieren.

Zugleich handelt es sich beim Wahl-O-Mat um ein Angebot, das stärker noch als andere Maßnahmen der politischen Bildung (wie beispielsweise Druckerzeugnisse) spielerische Elemente beinhaltet: Es findet online statt, man kann über einzelne Punkte abstimmen, die User werden in vergleichsweise kurzer Zeit mit vielen unterschiedlichen Aspekten konfrontiert, das Angebot ist kurzweilig und es wird ein (überraschendes) Ergebnis angezeigt. Von seiner Funktionalität ähnelt der Wahl-O-Mat anderen Online-„Spielzeugen“. Immer wieder wird deswegen auch Kritik laut, der Wahl-O-Mat betreibe keine politische Bildung, sondern bewege sich auf einer oberflächlichen Ebene ohne nachhaltige Wirkung.

Ist der Wahl-O-Mat ein „tool“ oder ein „toy“, ein „Werkzeug“ der politischen Bildung oder doch nur ein „Spielzeug“ für den Zeitvertreib? Dies gilt es im Folgenden zu untersuchen. Dabei wird weniger darauf abgehoben, welche Vorstellung diejenigen von der Qualität des Angebots haben, die es bereitstellen, sondern welche Wahrnehmungen und Wirkungen bei denjenigen vorherrschen, die das Tool „spielen“ oder „nutzen“. Als Untersuchungsfall wird die mit rund 13,3 Millionen Nutzungen bislang erfolgreichste Wahl-O-Mat-Version zur Bundestagswahl 2013 herangezogen und auf der Grundlage von Daten der Anschlussbefragung die Frage nach „Werkzeug oder Spielzeug“ thematisiert.

Wie ist der Beitrag aufgebaut? Im sich anschließenden Kapitel wird zunächst eine „kleine Geschichte“ des Wahl-O-Mat geschrieben. Dabei gilt es auch darauf einzugehen, dass sich baugleiche Tools, die als „Voting Advice Applications“ (VAAs) bezeichnet werden, auf anderen Ebenen und in anderen Ländern finden lassen. Der Abschnitt skizziert auch die bisherige Forschung rund um Voting Advice Applications. Diese wird daraufhin abgeklopft, ob sich hier schon erste Antworten auf die Frage nach dem „toy or tool“-Charakter des Angebots finden lassen. Der darauf folgende Abschnitt wird diese Frage auf der Grundlage eines Survey-Datensatzes zur Bundestagswahl 2013 empirisch untersuchen und schauen, wer den Wahl-O-Mat warum und mit welcher Wirkung in Anspruch nimmt. Dabei scheint es sinnvoll, einen differenzierenden Blick auf unterschiedliche Gruppen von Wahl-O-

Mat-Nutzern zu werfen – insbesondere auf die sogenannten politikfernen Gruppen und auf junge Nutzer des Wahl-O-Mat. Auf dieser Grundlage fragt das abschließende Kapitel, ob diejenigen, die den Wahl-O-Mat nutzen, diesen tatsächlich nur effektfrei „spielen“ oder ob sich auch messbare Wirkungen im Sinne der politischen Bildung nachweisen lassen.

## 2. Kleine Geschichte des Wahl-O-Mat

Die Wurzeln des Wahl-O-Mat liegen in den Niederlanden. Dort wurde mit dem „Stemwijzer“ bereits in den achtziger Jahren ein – seinerzeit noch „paper-pencil“-basiertes – Angebot entwickelt, das erlaubte, die eigenen Positionen mit denen der Parteien abzugleichen und sich dabei die nächststehende Partei anzeigen zu lassen. In den neunziger Jahren entstand die erste digitale Version dieses Angebots in den Niederlanden und die Nachfrage stieg enorm an; so nutzten 2012 fast fünf Millionen Niederländer dieses Tool, i.e. je nach Berechnung rund die Hälfte der Wahlberechtigten (ProDemos, 2013).

Auf Deutschland wurde diese Idee Anfang der 2000er von der Bundeszentrale für politische Bildung übertragen und hat hier gleichfalls eine Erfolgsgeschichte geschrieben. Bereits bei seinem ersten Einsatz anlässlich der Bundestagswahl im Jahr 2002 konnte der Wahl-O-Mat 3,6 Millionen Nutzungen verzeichnen. Über die Wahlen 2005 (5,2 Millionen), 2009 (6,7 Millionen) bis 2013 (13,3 Millionen) hinweg haben sich die Nutzungszahlen mehr als verdreifacht. Im Jahr 2004 beginnend sind auch für Europawahlen Wahl-O-Mat-Versionen produziert und online gestellt worden. Deren Nachfrage lag (analog zur jeweiligen Wahlbeteiligung) auf einem niedrigeren Niveau als bei der Bundestagswahl; allerdings ist auch hier ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen: von 2004 (900.000), über 2009 (1,6 Millionen) bis 2014 (3,9 Millionen). Auf der Landesebene lässt sich ein ähnlicher Trend beobachten. Hier sind bislang Wahl-O-Mat-Versionen in allen Bundesländern und Stadtstaaten mit Ausnahme von Hessen und Mecklenburg-Vorpommern erstellt worden.<sup>1</sup> Dort, wo der Wahl-O-Mat bis dato mehr als einmal eingesetzt worden ist, lässt sich beobachten, dass die Nutzerzahlen bei jedem weiteren Einsatz angestiegen sind.

Zusammengefasst kann bis Mai 2014 von insgesamt 43 Millionen *Nutzungen* gesprochen werden (Bundeszentrale für politische Bildung, 2014). Ob hinter dieser Nutzungszahl dieselbe Zahl an *Nutzern* steht, ist nicht klar zu beantworten. Denn gezählt werden im Tool die „unique user sessions“ jeweils in einer Länge von 20 Minuten, sodass es möglich ist, dass mehrere Personen im Rahmen einer „session“ den Wahl-O-Mat am selben Gerät spielen, aber nur einmal gezählt werden. Zugleich wird nicht registriert, ob ein und dieselbe Person den Wahl-O-Mat später nochmals nutzt, sodass ein Nutzer mit zwei oder mehr Nutzungen in die Zählung eingehen kann. Verlässlichere Hinweise über die Reichweite des Wahl-O-Mat bieten breiter angelegte Umfragen, in denen nach der Nutzung des Wahl-O-Mat gefragt wird. So sind im

Rahmen der German Longitudinal Election Study (GLES) zur Bundestagswahl 2009 und 2013 Fragen nach der Nutzung des Wahl-O-Mat gestellt worden: In einer GLES-Online-Befragung wurde für die Bundestagswahl 2009 ermittelt, dass ca. 38 Prozent der Befragten den Wahl-O-Mat genutzt haben. Zur Bundestagswahl 2013 wurde ebenfalls in der GLES nach der Nutzungsrate des Wahl-O-Mat gefragt. Bei dieser Befragung wurde ermittelt, dass etwa 50 Prozent der befragten Onliner den Wahl-O-Mat vor der Bundestagswahl 2013 verwendet haben.<sup>2</sup> Ebenfalls für die Bundestagswahl 2013 schätzt die Konrad-Adenauer-Stiftung auf der Basis einer für die Wahlbevölkerung repräsentativen Umfrage nach der Wahl, dass 27 Prozent der Befragten den Wahl-O-Mat gespielt haben (Pokorny, 2014). Es kann also insgesamt davon ausgegangen werden, dass der Wahl-O-Mat einen beachtlichen Anteil an Bürgern erreicht, der vermutlich bei circa einem Drittel der Wahlberechtigten liegt.

Der Wahl-O-Mat wird für Bundestags- und Europawahlen sowie für Landtagswahlen angeboten und trifft dort auf eine hohe Nachfrage. Für Wahlen auf der lokalen Ebene (Gemeinde- und Stadträte, Bürgermeister) wird das Tool seitens der Bundeszentrale für politische Bildung nicht bereitgehalten. Um diese Lücke zu füllen, ist für den kommunalen Bereich von der „Gesellschaft für Information und demokratische Beteiligung“ in Kooperation mit der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ein Wahl-O-Mat-ähnliches Angebot entwickelt worden, das zukünftig für Gemeinde- und Stadtrats- wie auch für Bürgermeisterwahlen eingesetzt werden kann: der Lokal-o-Mat (s. [www.lokal-o-mat.de](http://www.lokal-o-mat.de)). Erste Testläufe dieses Tools hat es bereits anlässlich der NRW-Kommunalwahlen in Ahlen/Westfalen und Düsseldorf im Jahr 2014 gegeben. Die Piloteinsätze sprechen dafür, dass die Funktionalität des Tools auch auf der lokalen Ebene umsetzbar ist – trotz der abgeschwächten Rolle der Parteien und einer anderen thematischen Stratifikation in der Kommunalpolitik.

Auf der europäischen Ebene sind für die jüngsten Wahlen zum Europäischen Parlament neben den nationalen Tools auch europäische Voting Advice Applications erstellt worden. Beispielsweise hat das Europäische Hochschulinstitut in Florenz die Plattform „EUandI“ entwickelt und online gestellt. Ein weiteres Projekt anlässlich der jüngsten Europawahlen stellte das Tool „EU-Vox“ dar, das unter der Leitung des „Kieskompass“-Konsortiums gestartet wurde. Schließlich hatten sich anlässlich der Europawahl 2014 (wie bereits 2009) eine Reihe von nationalen Tools (u.a. der Wahl-O-Mat und der niederländische Stemwijzer) auf einer Plattform zusammengefunden und ihren Nutzern die Möglichkeit bereitgestellt, sich auf der Grundlage einer Auswahl an Thesen die Nähe zu Parteien in anderen Staaten anzeigen zu lassen ([www.votematch.eu](http://www.votematch.eu)).

Diese transnationalen europäischen Initiativen sind nicht zuletzt auch deswegen realisierbar geworden, weil sich mittlerweile in vielen Staaten Europas Voting Advice Applications etabliert haben, die im Rahmen eines europäischen Projekts kooperieren können. So findet sich in fast allen Staaten der

Europäischen Union auf nationaler Ebene mindestens eine VAA (Marschall & Garzia, 2014). Als Vorreiter in Sachen VAAs können die Niederlande, Finnland und Belgien eingestuft werden. Hier sind mitunter bis zu 50 Prozent der Wahlberechtigten von den Tools erreicht worden (Marschall, 2014). Den Rekord im Sinne der absoluten Nutzungszahlen hält Deutschland mit rund 13,3 Millionen Nutzungen im Jahr 2013. Aber auch in Ländern mit kandidatenorientierten Wahlsystemen wie der Schweiz sind Voting Advice Applications sehr erfolgreich (siehe die Schweizer VAA „Smartvote“).

Parallel zu ihrer Etablierung und Popularität hat sich – nicht nur, aber insbesondere – in den Ländern, in denen VAAs eine hohe Nachfrage erfahren, eine Forschungslandschaft entwickelt, in der diese Tools aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven untersucht werden (vgl. die Beiträge in Cedroni & Garzia, 2010). In der – über einen langen Zeitraum hinweg eher national ausgerichteten – VAA-Forschung stand zunächst die Frage im Mittelpunkt, um wen es sich bei den Nutzern der Tools überhaupt handelt. Auch normative Fragen, z.B. nach den demokratietheoretischen Hintergründen und Implikationen dieser Online-Angebote, sind adressiert worden. Ein weiterer großer Forschungsstrang beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit die Methodik des Tools (z.B. das Verfahren der Auswahl der Thesen und der Ermittlung der Parteipositionen oder die Algorithmen zur Ermittlung der „Nähe“ zwischen Nutzern und Parteien) Auswirkungen auf seine Funktionalität und Effektivität hat. Ein wichtiges Segment der VAA-Forschung hat sich schließlich fokussiert mit den Wirkungen dieser Tools auseinandergesetzt und damit die vielleicht „entscheidende“ Frage angesprochen, i.e. ob die Nutzung und damit die Existenz dieser Tools einen Unterschied für die politische Landschaft machen.

Die Fragen nach den Auswirkungen von VAAs richten sich methodisch und konzeptionell vorrangig auf die Mikro-Ebene, d.h. auf die Ebene des einzelnen Nutzers – wobei erwartet wird, dass Mikroeffekte in ihrer aggregierten Form auch eine Auswirkung auf die gesellschaftliche Makro-Ebene zeitigen können. Bei der Untersuchung der Wirkungen auf die individuellen Nutzer stehen im Mittelpunkt, (1) inwieweit die Nutzung von VAAs politisches Wissen generieren kann, (2) inwieweit die Nutzung zur Teilnahme an Wahlen anregt, (3) ob und inwiefern die Nutzung eine Auswirkung auf die Wahlentscheidung hat und (4) inwieweit sonstige Formen politischer Beteiligung (z.B. Diskussionen) von VAAs angeregt werden können.

Die Befunde aus der einschlägigen Forschung – einschließlich der bisherigen Untersuchungen zum Wahl-O-Mat – geben Hinweise darauf, dass diesen Tools durchaus Wirkungen im Sinne der politischen Bildung zu eigen sind; VAAs scheinen das politische Verständnis und die politische Beteiligungsbereitschaft ihrer Nutzer im positiven Sinne zu verändern. So konnte für den Wahl-O-Mat nachgewiesen werden, dass seine Nutzung dazu führt, dass die Wähler ihr Wissen über Parteien und ihre Positionen ausweiten (Schultze, 2012). Auch eine Steigerung der Wahlbeteiligungsbereitschaft lässt sich – beispielsweise mit Blick auf den Wahl-O-Mat 2009 – feststellen (Marschall &

Schultze, 2012a). Ähnliche Befunde liegen für andere VAAs vor, beispielsweise für den niederländischen Stemwijzer (Garzia, De Angelis & Pianzola, 2014; Gemenis & Rosema, im Druck). Auswirkungen auf die Wahlentscheidung sind gleichermaßen identifiziert worden (Andreadis & Wall, 2014). Explizit nach der „Spielzeug“-Qualität von VAAs fragt eine Studie zum Schweizer „Smartvote“. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass VAAs reflektiert entwickelt werden müssen, da sie einen messbaren Einfluss auf die Nutzer ausüben – also mehr als nur „toys“ sind (Ladner, Felder & Fivaz, 2010).

Insofern sprechen die Befunde der bisherigen VAA-Forschung in mehrfacher Hinsicht dafür, dass Voting Advice Applications einen Effekt in Form der politischen Bildung haben, d.h. dass sie das Verständnis über politische Zusammenhänge fördern sowie Menschen zur Teilnahme am politischen Prozess bewegen. Diese Vermutung soll am Fall der Bundestagswahl 2013 überprüft werden.

### 3. Empirische Ergebnisse: Wahl-O-Mat Bundestagswahl 2013

#### 3.1 Fall und Datengrundlage

Mit der Bundestagswahl 2013 greifen wir auf die bislang erfolgreichste Wahl-O-Mat-Version zurück – die vierte und jüngste anlässlich der Wahl zum nationalen Parlament in Deutschland. In dieser Wahl-O-Mat-Version waren alle mit einer Landesliste zur Bundestagswahl zugelassenen Parteien zur Teilnahme eingeladen. Tatsächlich hatten 28 der 29 zur Wahl zugelassenen Parteien im Vorfeld die 38 Thesen beantwortet (eine kleinere Rechtsaußen-Partei verweigerte die Teilnahme). Die Thesen waren zuvor von einer Jugend- und Expertenredaktion entwickelt und ausgewählt worden. Der Wahl-O-Mat wurde am 29. August 2013 online gestellt. Insgesamt wurden bis zum Wahltag am 22. September 2013 rund 13,3 Millionen Nutzungen registriert.

Die Datengrundlage für die weiteren Analysen bietet eine Befragung der Nutzer, die die Wahl-O-Mat-Forschung der Heinrich-Heine-Universität in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung durchgeführt hat: Im Anschluss an die Nutzung des Wahl-O-Mat wurde ein zufällig ausgewählter Teil der User per Layer-Fenster gebeten, an einer Online-Befragung teilzunehmen. Insgesamt wurden rund 433.000 Personen angefragt, von denen ca. 40.000 den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben (Rücklaufquote rund 10 Prozent). Der Fragebogen umfasste persönliche Angaben, Fragen zu den Motiven für die Nutzung des Wahl-O-Mat, zur Einschätzung des Tools sowie zu den Wirkungen auf das politische Wissen und die politische Beteiligung.

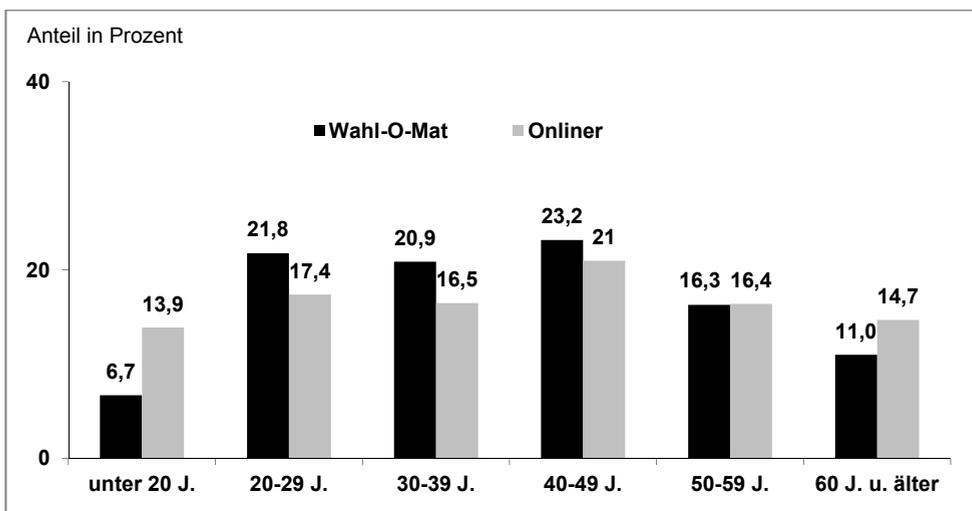
Inwieweit die Gruppe der Befragten tatsächlich repräsentativ für die gesamte Gruppe der Wahl-O-Mat-Nutzerinnen und -Nutzer ist, lässt sich nicht abschließend beantworten. Online-Surveys, die auf der Grundlage von Selbstauswahl basieren, sind methodisch umstritten – auch innerhalb der VAA-

Forschungsgemeinde (Pianzola, im Druck). Ein Abgleich mit online-repräsentativen Daten ergab für den Fall 2009, dass die Stichprobenpersonen insgesamt durchschnittlich noch stärker politisch mobilisiert und interessiert waren als die Kontrollgruppe (Marschall & Schultze, 2012b). Dies gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

### 3.2 Nutzer, Nuttermotive und Wirkung des Wahl-O-Mat

Was lässt sich zu den Nutzern des Wahl-O-Mat sagen? Die Ergebnisse der Anschlussbefragung zum Wahl-O-Mat Bundestagswahl 2013 entsprechen grosso modo den Befunden zur Nutzerschaft des Tools, die im Rahmen der davorliegenden Analysen von Wahl-O-Mat-Versionen ermittelt worden sind. Die Nutzer des Tools sind vergleichsweise jung, hoch gebildet und politisch interessiert. Sie unterscheiden sich damit deutlich von den „durchschnittlichen“ Internet-Nutzern. Nur bei der Geschlechterverteilung liegen die Zahlen für die Wahl-O-Mat-Nutzer bei der Bundestagswahl 2013 dicht an denen der Online-Gemeinde: 55,2 Prozent männlich vs. 44,8 Prozent weiblich (Wahl-O-Mat) im Vergleich zu 52,7 Prozent männlich vs. 47,3 Prozent weiblich (Online, s. AGOF e.V., 2013).

Abbildung 1: Vergleich der Altersgruppen zwischen Wahl-O-Mat und Online-Gemeinde



Datenquelle: Wahl-O-Mat-Anschlussbefragung (n=40.476) und AGOF Internet Facts 2013-08 (n=106.770).

*Vergleichsweise jung:* 28,5 Prozent der befragten Nutzer geben an, unter 30 Jahre alt zu sein. Allerdings wird die stärkste Gruppe in der Nutzerschaft von den 40- bis 49-Jährigen gestellt. Und immerhin 11 Prozent der Befragten geben an, 60 Jahre und älter zu sein. Im Vergleich zur Gesamtgemeinde der On-

liner sind die Wahl-O-Mat-Nutzer jedoch deutlich jünger (vgl. Abbildung 1) – wenngleich sich im Laufe der Jahre ein Alterungsprozess in der Nutzerschaft des Tools abgezeichnet hat. So gaben in den Nutzerbefragungen anlässlich des Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2005 noch 37,8 Prozent der Befragten an, unter 30 Jahre alt zu sein (Wahl-O-Mat-Forschung, 2005).

*Vergleichsweise hoch gebildet:* Eine deutliche Mehrheit der Befragten vermerkt, entweder Abitur/Fachhochschulreife oder einen Universitätsabschluss zu besitzen respektive anzustreben. Nur rund 27 Prozent der Befragten haben Mittlere Reife oder einen Hauptschulabschluss. Damit ist die Gruppe der Wahl-O-Mat-Nutzer deutlich höher formal gebildet als die Online-Gemeinde insgesamt: In dieser verfügen nur 33 Prozent über Hochschulreife (AGOF e.V., 2013).

*Vergleichsweise politisch interessiert:* Auf die Frage, ob sie sich als politisch interessiert einstufen, antworten achtzig Prozent der Befragten, dass dies der Fall sei. Zwei Drittel der Nutzer gibt an, häufig über politische Fragen zu diskutieren. Mitglied einer Partei sind 5,2 Prozent, Mitglied einer politischen Organisation 6,2 Prozent der Befragten. 92,2 Prozent geben an, an der Bundestagswahl teilnehmen zu wollen. Der Aussage „Normalerweise interessiere ich mich nicht für Politik“ stimmen lediglich 15 Prozent der Nutzer zu.

Dieses hohe politische Interesse spiegelt sich auch in den Nutzungsmotiven. Auf die Frage, warum sie den Wahl-O-Mat genutzt haben, antworten mehr als die Hälfte (52 Prozent), dass sie ihren Standpunkt mit dem der ihnen nahestehenden Partei vergleichen wollten. Dies ist der meistgenannte Grund. 23 Prozent sind auf der Suche nach Orientierung für die Wahl, sieben Prozent möchten mehr über die Positionen der Parteien erfahren. Sich vom Tool überraschen lassen, wollen nur acht Prozent der Befragten.

Auf den ersten Blick zeigen diese Befunde an, dass es sich beim Wahl-O-Mat durchaus um ein Tool der politischen Bildung handelt, das überwiegend junge Menschen anspricht, die hoch formal gebildet und (deswegen) politisch interessiert sind, und welches mit der Motivation genutzt wird, mehr Informationen über die Wahlen, die Wahlkampfthemen, die Parteien und Parteipositionen zu erhalten.

Für „politische Bildung“ sprechen auch die seitens der Befragten eingeschätzten Wirkungen des Wahl-O-Mat. 61 Prozent der Nutzer geben an, dass ihnen nach der Nutzung des Tools die Unterschiede zwischen den zur Wahl stehenden Parteien klarer geworden sind. Mehr als die Hälfte (54,1 Prozent) ist durch die Nutzung des Wahl-O-Mat auf Themen aufmerksam gemacht worden, die im Rahmen der Wahl eine Rolle spielen. Bei einer Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer hat sich somit – eigenem Bekunden zufolge – durch das Spielen des Tools das Verständnis für politische Sachverhalte erhöht. Zugleich geben aber auch mehr als vier Fünftel der Befragten an, dass ihnen das Spielen des Tools Spaß gemacht hat (84,5 Prozent).

Nicht nur das Verständnis für politische Inhalte und Vorgänge wird von der Nutzung des Wahl-O-Mat positiv beeinflusst. Auch zeichnen sich messbare Wirkungen auf die politische Beteiligung ab. So geben mehr als zwei Drit-

tel der Befragten an, über ihr Ergebnis der Nutzung des Wahl-O-Mat mit anderen (Freunden, Kollegen, Verwandten) sprechen zu wollen. Rund die Hälfte der Befragten (49,4 Prozent) hat der Wahl-O-Mat zu einer weiteren politischen Informationssuche motiviert. Und schließlich: Circa fünf Prozent der wahlberechtigten Nutzer geben an, dass sie vom Tool motiviert worden sind, zur Wahl zu gehen, obgleich sie dies vor der Nutzung des Tools nicht vorgehabt hatten.

### 3.3 Gruppenspezifische Wirkungen

Diese bisherigen Wirkungsergebnisse sind auf die Gesamtgruppe der Wahl-O-Mat-Nutzerinnen und Nutzer bezogen. Im Folgenden soll eine gruppenspezifische Perspektive angelegt werden – mit Blick auf Teile der Nutzerschaft, von denen zu vermuten steht, dass die „toy vs. tool“-Frage bei ihnen anders als bei anderen Teilen der Nutzergemeinde beantwortet wird.

Für den Gruppenvergleich werden die Befragten entlang ihres Alters und ihres politischen Interesses gruppiert. Für diese Gruppen werden unterschiedliche Ergebnisse erwartet, da die politisch interessierten und die älteren Befragten vermutlich bereits stabile politische Einstellungen und Verhaltensmuster ausgebildet haben und dies einen Einfluss auf die Wirkung des Wahl-O-Mat im Sinne der politischen Bildung haben kann. Für die Alterseinteilung wurden zwei Gruppen gebildet: (1) Personen, die 29 Jahre alt oder jünger sind, (2) Personen, die 30 Jahre oder älter sind. Das politische Interesse wurde auf der Grundlage der Selbsteinstufung beim Item „Ich bin politisch interessiert“ gemessen und die Befragten in die Gruppen „politisch interessiert“ und „politisch nicht interessiert“ aufgeteilt.<sup>3</sup>

In Tabelle 1 werden die Nutzungsmotivationen für den Wahl-O-Mat gruppenspezifisch ausgewiesen. Ältere und politisch interessierte Nutzer geben als wichtigste Motivation an, dass sie ihren Standpunkt mit der ihnen nahestehenden Partei überprüfen wollten (Alter über 30: 55,5 Prozent, politisch interessierte Nutzer: 57,5 Prozent). Zwar spielt auch für die jungen Nutzer dieser Aspekt die wichtigste Rolle, es geben aber auch 31,9 Prozent in dieser Gruppe an, dass sie einen Rat für die Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl gesucht haben. Bei den politisch nicht interessierten Usern spielt die „Wahlberatung“ die wichtigste Rolle und wird fast von der Hälfte der politisch desinteressierten Befragten als wichtigste Motivation angegeben (48,7 Prozent). Die Suche nach Informationen zu Parteipositionen oder den Themen der Wahl spielt bei der gesamten Nutzerschaft eine nur untergeordnete Rolle.

*Tabelle 1:* Wahl-O-Mat Nutzungsmotivation nach Alter (n=40.476) und politischem Interesse der Befragten (n=37.255)

Nennen Sie bitte den wichtigsten Grund, warum Sie den Wahl-O-Mat genutzt haben.	Alter		Politisches Interesse	
	29 Jahre oder jünger	30 Jahre oder älter	Ja	Nein
Ich wollte mehr über die Positionen der Parteien erfahren.	9,2%	5,5%	6,4%	6,0%
Ich wollte überprüfen, ob meine Standpunkte mit denen der mir nahe stehenden Partei übereinstimmen.	44,3%	55,5%	57,5%	29,2%
Ich war neugierig, wie der Wahl-O-Mat funktioniert.	5,1%	8,9%	8,1%	7,0%
Ich wollte mich vom Wahl-O-Mat-Ergebnis überraschen lassen.	7,0%	8,5%	8,4%	6,7%
Ich suchte einen Rat, für welche Partei ich bei der Bundestagswahl stimmen soll.	31,9%	19,6%	17,5%	48,7%
Ich wollte mich darüber informieren, welche Themen vor der Wahl eine Rolle spielen.	1,7%	1,5%	1,5%	1,8%
Sonstiges	0,9%	0,5%	0,6%	0,5%
Gesamtsumme	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Datenquelle: Anschlussbefragung Wahl-O-Mat 2013.

Fragt man nun nach den kognitiven Effekten des Tools auf die unterschiedlichen Gruppen, so lassen sich variablen-spezifische Muster erkennen (vgl. Tabelle 2). Über alle Gruppen hinweg gibt es zunächst annähernd gleiche Werte bei der Frage, ob der Wahl-O-Mat geholfen hat, Unterschiede zwischen den Parteien feststellen zu können. Gerade die Nutzergruppen, denen geringere politische Vorkenntnisse unterstellt werden kann (i.e. die jungen und politisch desinteressierten), sind durch den Wahl-O-Mat auf bundespolitische Themen aufmerksam gemacht worden. Die beiden Kontrollgruppen weisen hier niedrigere Werte auf. Zudem konnte das Tool insbesondere denjenigen Nutzern bei der Wahlentscheidung helfen, die jünger (56,5 Prozent) und politisch weniger interessiert (58,6 Prozent) sind – entsprechend der in diesen Gruppen ausgeprägten Motivation, sich vom Wahl-O-Mat bei ihrer Entscheidung beraten zu lassen (s.o.). Anhand der ausgewerteten Daten lässt sich auch erkennen, dass sowohl ältere als auch politisch interessierte Nutzer mehr Spaß bei der Nutzung des Wahl-O-Mat empfunden haben. Der „Spaßfaktor“ ist aber mit 74,7 Prozent als Mindestwert bei allen Gruppen hoch ausgeprägt.

*Tabelle 2:* Kognitive Effekte des Wahl-O-Mat nach Alter (n=40.476) und politischem Interesse der Befragten (n=37.255)

		Alter		Politisches Interesse	
		29 Jahre oder jünger	30 Jahre oder älter	Ja	Nein
Der Wahl-O-Mat hat mir geholfen, Unterschiede zwischen den Parteien festzustellen.	stimme zu	62,5%	60,3%	61,9%	58,1%
	stimme nicht zu	19,6%	24,8%	24,3%	20,5%
	weiß nicht	17,9%	14,9%	13,8%	21,3%
Der Wahl-O-Mat hat mich auf bundespolitische Themen aufmerksam gemacht.	stimme zu	68,0%	48,6%	51,6%	62,5%
	stimme nicht zu	21,1%	39,8%	38,4%	21,2%
	weiß nicht	10,9%	11,6%	10,0%	16,3%
Der Wahl-O-Mat hat mir bei der Wahlentscheidung weitergeholfen.	stimme zu	56,5%	46,6%	47,3%	58,6%
	stimme nicht zu	22,0%	36,4%	35,8%	19,8%
	weiß nicht	21,6%	16,9%	16,9%	21,6%
Der Wahl-O-Mat hat mir Spaß gemacht.	stimme zu	78,6%	86,8%	86,9%	74,7%
	stimme nicht zu	4,2%	3,3%	3,2%	6,2%
	weiß nicht	17,3%	9,8%	9,9%	19,2%

Datenquelle: Anschlussbefragung Wahl-O-Mat 2013.

Abschließend sollen nun noch Effekte auf das politische Verhalten getrennt nach den jeweiligen Gruppen diskutiert werden (vgl. Tabelle 3). Bei der Mobilisierung zur weiteren politischen Informationssuche lassen sich Grenzen des Wahl-O-Mat erkennen: Dieser Effekt wirkt bei den schon politisch Interessierten deutlich stärker als bei den desinteressierten Nutzern, die eigentlich zu mehr politischer Information angeregt werden sollten. Interessanterweise lassen sich aber auch die jungen Tool-Nutzer zur weiteren Information motivieren (60,9 Prozent). Effekte auf die Bereitschaft, wählen zu gehen, lassen sich vor allem bei den politisch Desinteressierten erkennen. In dieser Nutzergruppe sind 12,3 Prozent durch den Wahl-O-Mat dazu motiviert worden, an der Bundestagswahl teilzunehmen, obwohl sie es vorher nicht geplant hatten. Auch bei den jüngeren Nutzern fällt der Wert etwas höher aus als bei der älteren Vergleichsgruppe.

Mit Blick auf die gruppenspezifischen Wirkungen kann festgehalten werden, dass sich die Effekte teilweise zwischen den Gruppen unterscheiden, wir aber durchaus von einem generellen Einfluss des Wahl-O-Mat auf die Nutzer, auch über die ausgewählten Gruppen hinweg, ausgehen können.

*Tabelle 3:* Behaviorale Effekte des Wahl-O-Mat nach Alter (n=40.476) und politischem Interesse der Befragten (n=37.255)

		Alter		Politisches Interesse	
		29 Jahre oder jünger	30 Jahre oder älter	Ja	Nein
Der Wahl-O-Mat motiviert mich zur weiteren politischen Information.	ja	60,9%	44,9%	50,5%	41,5%
	nein	24,9%	41,8%	37,5%	42,0%
	weiß nicht	14,2%	13,3%	12,0%	16,5%
Ich wollte zuvor nicht wählen gehen. Aber der Wahl-O-Mat hat mich motiviert, zur Bundestagswahl zu gehen.	ja	6,3%	4,3%	3,4%	12,3%
	nein	84,1%	91,1%	91,9%	76,3%
	weiß nicht	9,6%	4,6%	4,6%	11,3%

Datenquelle: Anschlussbefragung Wahl-O-Mat 2013.

#### 4. Fazit: „Die wollen doch nur spielen“?

Ausgangspunkt war die Frage, ob der Wahl-O-Mat ein wirksames Werkzeug der politischen Bildung oder „nur“ ein Spielzeug zum Zeitvertreib ist. Die vorliegenden Ergebnisse der VAA-Forschung wie auch die präsentierten Befunde aus der Anschlussbefragung zur Bundestagswahl 2013 legen nahe, dass diese Online-Angebote in der Tat effektive „Werkzeuge“ der politischen Bildung sind. Zwar werden die politischen Sachverhalte im Wahl-O-Mat „spielerisch“ vermittelt - nicht zuletzt deswegen erreichen sie einen immensen Anteil der Wahlbevölkerung. Trotzdem zeitigt dieses Online-Tool messbare Effekte auf das politische Verständnis und die politische Beteiligung der Nutzer. Diese kognitiven und behavioralen Wirkungen auf die Nutzer sind, je nachdem welche Gruppe man betrachtet, unterschiedlich stark ausgeprägt. Insbesondere diejenigen Nutzer werden zur weiteren Informationssuche angeregt, die ohnehin schon politisch interessiert sind. Der Wahl-O-Mat bedient hier das sogenannte „preaching to the converted“-Phänomen, d.h. dass sich die bereits Informierten online politisch weiterbilden und damit die Kluft zwischen politisch gebildeten und politikfernen Bürgern wächst (vgl. z.B. Norris, 2003). Schaut man aber darauf, wem der Wahl-O-Mat bei der Wahlentscheidung hilft, so sind dies vor allem die jungen und politisch uninteressierten Nutzer. So lässt sich diese Gruppe durch den Wahl-O-Mat auch eher zur Stimmabgabe motivieren – gerade, weil die generelle Beteiligungsbereitschaft bei diesen Nutzern niedriger ist. Somit besteht bei den jungen wie auch bei den politisch desinteressierten Nutzern ein größeres Wirkungspotential, während die Kontrollgruppen bereits intensiv vorgebildet und mobilisiert sind und der Wahl-O-Mat mit seiner Unterstützung „zu spät kommt“. Aber auch wenn die politische Bildung durch den Wahl-O-Mat bei den Gruppen in unterschiedlicher Form wirkt – Effekte auf das politische Verständnis und Verhalten lassen sich über alle Untergruppen hinweg messen.

Allerdings wurden diese Wirkungen direkt nach der Nutzung des Tools und mitunter in Form von Absichtserklärungen erfasst. Was die Befragten

letztendlich machen – ob sie beispielsweise tatsächlich wählen gegangen sind – kann mit dieser Methode nicht abschließend beantwortet werden. Hierfür müsste z.B. auf Panel-Daten oder experimentelle Studien zurückgegriffen werden. Dies würde auch das Problem lösen, dass die Befragten in der Anschlussbefragung selbstrekrutiert sind und damit unter Umständen den hoch motivierten und interessierten Teil der Nutzerschaft überrepräsentieren. Hier bedarf es genauerer Analysen, ob mit dieser Stichprobe die Effekte politischer Bildung über-, oder vielleicht auch unterschätzt werden.

Trotz dieser Einschränkungen spricht aber bereits jetzt schon vieles dafür, dass der Wahl-O-Mat Wirkungen auf die politische Kultur in Deutschland hat. Wir haben es beim Wahl-O-Mat mit einem hybriden Angebot der politischen Bildung zu tun, das als ernsthaftes Werkzeug die mitunter komplizierten (und für einige eher begrenzt interessanten) Inhalte spielerisch verpackt und damit auch politikferne Menschen ansprechen und weiterbilden kann. Auch wenn die Nutzer nur „spielen“ wollen: Der Wahl-O-Mat geht nicht spurlos an ihnen vorbei.

## Anmerkungen

- 1 Für die Bundesländer Brandenburg und Thüringen werden im August/September 2014 erstmals Wahl-O-Mat-Versionen online gestellt.
- 2 Die Befragung zur Bundestagswahl 2013 wurde in drei Wellen zwischen dem 02.09.-04.10.2013 (und damit über die Wahl am 22.09.2013 hinaus) durchgeführt. Im Jahr 2009 wurde zwischen dem 18.-26.09. und damit direkt vor der Bundestagswahl (27.09.2009) und in einem kürzeren Zeitraum befragt.
- 3 Bei dem Item zum politischen Interesse wurden die „weiß nicht“-Angaben ausgefiltert, sodass sich für diese Gruppe  $n=37.255$  ergibt. Die beiden unabhängigen Variablen Alter und politisches Interesse wurden zudem auf Multikollinearität getestet; ein starker Zusammenhang zwischen den Variablen liegt nicht vor.

## Literatur

- AGOF e.V. (2013). Internet Facts 2013-08. Zugriff am 28.07.2014. Verfügbar unter [www.agof.de/studienarchiv-internet-2013](http://www.agof.de/studienarchiv-internet-2013).
- Andreadis, I. & Wall, M. (2014). The Impact of Voting Advice Applications on Vote Choice. In D. Garzia & S. Marschall (Hrsg.), *Matching Voters with Parties and Candidates. Voting Advice Applications in Comparative Perspective* (S. 115–128). Colchester: ECPR Press.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2001). Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung. Zugriff am 28.07.2014. Verfügbar unter [www.bpb.de/die-bpb/51244/der-bpb-erlass](http://www.bpb.de/die-bpb/51244/der-bpb-erlass).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2014). Die Geschichte des Wahl-O-Mat. Zugriff am 28.07.2014. Verfügbar unter [www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/176527/die-geschichte-des-wahl-o-mat](http://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/176527/die-geschichte-des-wahl-o-mat).
- Cedroni, L. & Garzia, D. (Hrsg.). (2010). *Voting Advice Applications in Europe. The State of the Art*. Neapel: ScriptaWeb.
- Garzia, D., De Angelis, A. & Pianzola, J. (2014). The Impact of Voting Advice Applications on Electoral Participation. In D. Garzia & S. Marschall (Hrsg.), *Matching Voters*

- with Parties and Candidates. *Voting Advice Applications in Comparative Perspective* (S. 105–114). Colchester: ECPR Press.
- Gemenis, K. & Rosema, M. (im Druck). *Voting Advice Applications and Electoral Turnout*. *Electoral Studies*.
- Ladner, A., Felder, G. & Fivaz, J. (2010). More than Toys? A First Assessment of Voting Advice Applications in Switzerland. In L. Cedroni & D. Garzia (Hrsg.), *Voting Advice Applications in Europe. The State of the Art* (S. 91–124). Neapel: ScriptaWeb.
- Marschall, S. & Garzia, D. (2014). Voting Advice Applications in a Comparative Perspective. An Introduction. In D. Garzia & S. Marschall (Hrsg.), *Matching Voters with Parties and Candidates. Voting Advice Applications in a Comparative Perspective* (S. 1–10). Colchester: ECPR Press.
- Marschall, S. & Schultze, M. (2012a). Normalisierung oder Mobilisierung? Die Auswirkungen politischer Online-Kommunikation auf die Wahlbeteiligung am Beispiel einer Internet-Applikation zur Bundestagswahl 2009. *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (3), 444–466.
- Marschall, S. & Schultze, M. (2012b). The Emergence of the “Voter 2.0”? VAA Users in a Changing Political Communication Sphere. Konferenzpapier für XXVI Convegno SISIP, Rom.
- Marschall, S. (2014). Profiling Users. In D. Garzia & S. Marschall (Hrsg.), *Matching Voters with Parties and Candidates. Voting Advice Applications in a Comparative Perspective* (S. 93–104). Colchester: ECPR Press.
- Norris, P. (2003). Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites. *Party Politics*, 9 (1), 21–45.
- Pianzola, J. (im Druck). Selection Biases in Voting Advice Application Research. *Electoral Studies*.
- Pokorny, S. (2014). Der Wahl-O-Mat bei der Bundestagswahl 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Zugriff am 28.07.2014. Verfügbar unter [www.zukunftvolkspartei.de/allgemein/der-wahl-o-mat-bei-der-bundestagswahl-2013.html](http://www.zukunftvolkspartei.de/allgemein/der-wahl-o-mat-bei-der-bundestagswahl-2013.html).
- ProDemos (2013). StemWijzer ook voor uw gemeente? Zugriff am 28.07.2014. Verfügbar unter [www.prodemos.nl/content/download/8664/41634/file/Brochure%20StemWijzer%20ProDemos%20april%202013.pdf](http://www.prodemos.nl/content/download/8664/41634/file/Brochure%20StemWijzer%20ProDemos%20april%202013.pdf).
- Schultze, M. (2012). Effekte des Wahl-O-Mat auf politisches Wissen über Parteipositionen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22 (3), 367–391.
- Wahl-O-Mat-Forschung (2005). Wahl-O-Mat Bundestagswahl 2005. Ergebnisse der Online-Befragung. Zugriff am 28.07.2014. Verfügbar unter [www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Wahl-O-Mat/online-befragungen/](http://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Wahl-O-Mat/online-befragungen/)

# Atypische Beschäftigung

Robert Paul Stephan, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer

## Zusammenfassung

„Atypische Beschäftigung“ bezeichnet Beschäftigungsverhältnisse, die vom sog. Normalarbeitsverhältnis abweichen. Ihre Diskussion eröffnet mithin Einblicke in Umbrüche in der Arbeitswelt. Der Text stellt die wichtigsten Formen atypischer Arbeit vor, zeigt ihre Entwicklung, diskutiert Hintergründe für ihr Aufkommen und Folgen für die Beschäftigten.

## 1 Atypische Beschäftigung und das Normalarbeitsverhältnis

### 1.1 Definitionen und Abgrenzungsfragen

Statt von atypischer Beschäftigung müsste man genauer von „atypischen Beschäftigungsverhältnissen“ sprechen, denn das Atypische daran ist eben das spezifische Verhältnis, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber<sup>1</sup> stehen, und das i.d.R. durch den Arbeitsvertrag definiert wird. Von einem „atypischen“ Beschäftigungsverhältnis zu sprechen, wirft natürlich die Frage auf: Was kann an Beschäftigungsverhältnissen typisch sein?

Nun, das (arbeits- und sozialrechtlich) „Typische“ ist das spätestens seit Mückenberger (1985) so bezeichnete *Normalarbeitsverhältnis*.<sup>2</sup> Auch wenn dieses im Detail unterschiedlich definiert wird, so ist den verschiedenen Begriffsfassungen gemeinsam, dass (1.) die Arbeit in Vollzeit ausgeübt wird, (2.) der



**Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer**  
Professor für empirische Sozialforschung an der  
Universität Siegen



**Dipl.-Soz. Robert Paul Stephan**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für  
Empirische Sozialforschung, Universität Siegen

Arbeitsvertrag zeitlich unbegrenzt und (3.) die ausgeübte Tätigkeit sozialversicherungspflichtig ist, und schließlich (4.) der Arbeitnehmer seine Anweisungen von dem Arbeitgeber bekommt, mit dem er einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hat (Bäcker u.a. 2010, S. 434; Mückenberger 1985, S. 423).

Anhand dieser Definition lassen sich nun bestimmte Beschäftigungsverhältnisse als atypisch abgrenzen (Keller/Seifert 2007, S. 12):

1. *Teilzeitarbeitskräfte* weisen eine geringere Stundenzahl auf;
2. *geringfügig Beschäftigte* in sog. Minijobs als besondere Form der Teilzeitbeschäftigten müssen selbst keine Beiträge an die Sozialversicherung (z.B. Arbeitslosen-, Rentenversicherung<sup>3</sup>) entrichten, sind also nicht sozialversicherungspflichtig (die Arbeitgeber müssen freilich Pauschalbeiträge abführen);
3. *befristet Beschäftigte* haben einen Arbeitsvertrag, der nicht auf Dauer angelegt ist;
4. *bei Leiharbeitern* oder *Zeitarbeitern* ist der Arbeitgeber, der sie bezahlt und mit dem sie einen Arbeitsvertrag abgeschlossen haben (mit dem also ein Arbeitsverhältnis besteht), nicht identisch mit dem Betrieb, an den sie ausgeliehen werden und in dessen Arbeitsorganisation sie eingebunden sind (man spricht hier vom Auseinanderfallen von Arbeitsverhältnis und Beschäftigungsverhältnis).

So weit, so eindeutig. Im Detail kann man nun freilich trotzdem noch recht unterschiedliche Abgrenzungen (und entsprechend auch unterschiedliche quantitative Angaben) finden. Beispielsweise rechnet das Statistische Bundesamt nur Teilzeitarbeit mit weniger als 21 Stunden pro Woche zur atypischen Arbeit, während andere Autoren schon bei einer Arbeitszeit von 35 Stunden oder weniger von „atypisch“ sprechen. Vor allem existieren zahlreiche weitere Beschäftigungsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen, doch sei es aus Gründen der schweren Erfassbarkeit, sei es aus anderen Gründen, oft nicht berücksichtigt werden. Diese seien noch kurz erläutert.

Relativ einig ist man sich noch, dass Scheinselbstständigkeit zur atypischen Beschäftigung gehört; hiervon spricht man, wenn ein eigentlich bestehendes oder mögliches Beschäftigungsverhältnis verschleiert wird, indem der (faktisch weitgehend weisungsgebundene) Arbeitnehmer formal auf eigenes Risiko handelt, hauptsächlich zum Zweck der Einsparung von Sozialabgaben, aber auch der Umgehung rechtlicher Restriktionen. Der Natur der Sache nach ist allerdings der Umfang von Scheinselbstständigkeit praktisch nicht nachweisbar. Daher rechnen manche Autoren (so etwa Keller/Seifert 2013) alle „Solo-Selbständigen“, also Selbstständige ohne Mitarbeiter (von denen es im Jahr 2010 in Deutschland immerhin 2,5 Mio. gab), zu den „atypisch Beschäftigten“, was in dieser Pauschalität natürlich falsch ist (nicht alle Solo-Selbstständigen sind tatsächlich weisungsgebunden), aber der unsicheren Situation dieser Gruppe Rechnung trägt.

Darüber hinaus besteht noch eine weite Grauzone: Die Rede von der „Generation Praktikum“ verweist darauf, dass die Berufseinstiegsphase nicht sel-

ten durch ein oder auch mehrere schlecht bezahlte Praktika geprägt ist. Die „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“, besser bekannt als Ein-Euro-Jobs, können ebenfalls als Beschäftigung verstanden werden – die hier Beschäftigten werden im Statistischen Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes (2013, S. 360) immerhin zu den Arbeitnehmern gezählt –, auch wenn für sie gesetzlich gerade ein Arbeitsverhältnis ausgeschlossen ist. Auch Schwarzarbeit, deren Hauptmerkmal ist, dass sie nicht angemeldet wird, keine Sozialabgaben und Steuern gezahlt werden und damit rechtliche Regelung und soziale Absicherung fehlen, ist gewiss „atypisch“ im oben angeführten Sinn; sie wird allerdings teilweise zusätzlich zu regulärer Beschäftigung ausgeübt. Kaum wahrgenommen wird eine besondere Form der Schwarzarbeit, nämlich die irreguläre bzw. im Sinne des Schwarzarbeitsgesetzes „illegale“ Beschäftigung, d.h. die Beschäftigung von Nicht-Deutschen ohne Arbeits- oder sogar ohne Aufenthaltserlaubnis, die sich häufig in Privathaushalten findet (Gottschall/Schwarzkopf 2010). Aus Platzgründen, und auch, weil man über diese Beschäftigungsformen recht wenig weiß und dort, wo sie halb- oder illegal sind, auch nicht viel wissen kann, werden sie im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

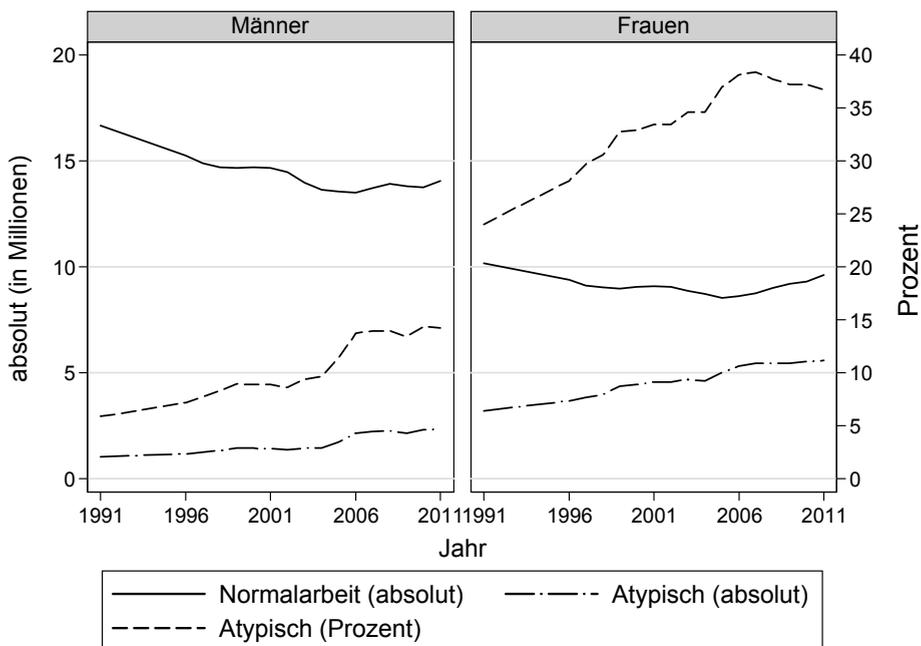
## 1.2 Entwicklung atypischer Arbeit in Deutschland<sup>4</sup>

Ein genaues Nachzeichnen der Entwicklung ist schon deshalb schwierig, weil statistische Daten für frühere Zeiträume nicht immer in der erforderlichen Genauigkeit vorliegen, aber auch, weil sogar eine engere Definition atypischer Beschäftigung, wie erwähnt, noch Spielräume enthält. So kann man etwa für den Zeitraum Anfang der 1990er Jahre bis ca. 2010 sehr unterschiedliche Angaben finden, die von einer Steigerung von 13 auf 22 Prozent bis zu einer Zunahme von 22 auf 38 Prozent reichen!<sup>5</sup> Die nachfolgenden Abbildungen beziehen sich auf diesen kurzen Zeitraum und orientieren sich, wegen besserer Vergleichbarkeit über die Zeit, an den niedrigeren Zahlen des Statistischen Bundesamtes (niedrig nicht nur, weil Teilzeit von über 20 Stunden nicht enthalten ist, sondern auch, weil die verwendete Datenquelle, der Mikrozensus, im Vergleich zu anderen Quellen, namentlich der Bundesagentur für Arbeit, außerordentlich niedrige Zahlen für geringfügige Beschäftigung nennt).<sup>6</sup>

Abbildung 1 verdeutlicht, dass es im Zeitraum 1991 bis 2011 zunächst zu einem mehr oder weniger kontinuierlichen Rückgang von Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis und einer ebenso beständigen Zunahme der atypisch Beschäftigten kam. Allerdings scheint etwa ab 2005 der Trend zum Stillstand gekommen zu sein; während atypische Beschäftigung nur noch ganz langsam wächst, zeigt sich vor allem bei den Frauen eine deutliche Zunahme der Zahl der Normalarbeitnehmerinnen, mit der hier (im Gegensatz zu den Männern) beinahe das Ausgangsniveau von 1991 wieder erreicht wird. Gleichzeitig sind die Niveauunterschiede zwischen den Geschlechtern

eklatant: Während in der hier vorgenommenen Abgrenzung die atypische Beschäftigung bei den Männern bei ca. 15 Prozent liegt, beträgt sie für Frauen beinahe 40 Prozent.

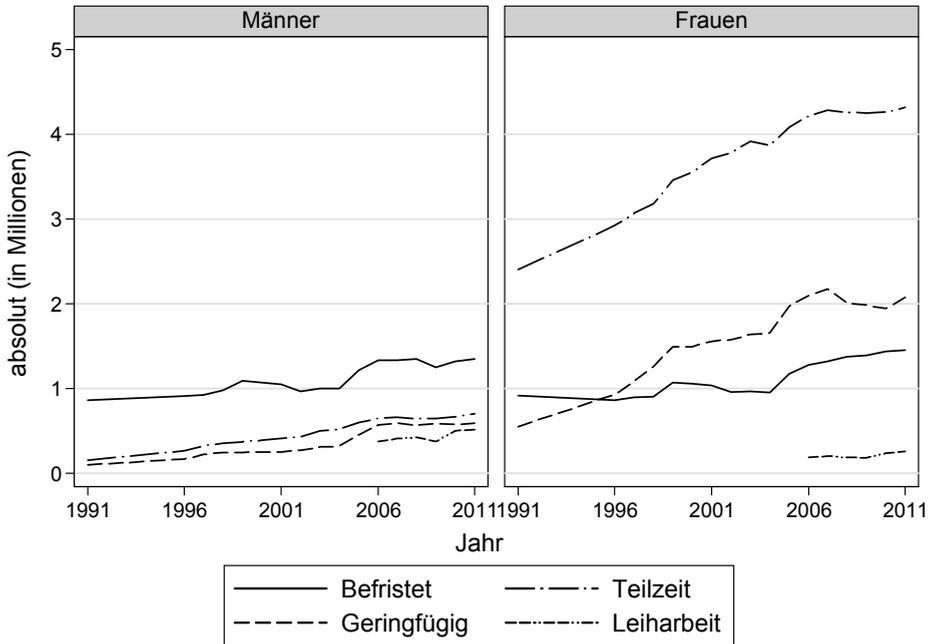
Abbildung 1: Entwicklung der atypischen Beschäftigung in Deutschland, 1991–2011, nach Geschlecht



Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (2013)

Auch wenn die hier gezeigten Zahlen sicherlich sehr niedrig sind, gilt also: Entgegen anderslautenden Stimmen, die man manchmal hören kann, ist das Normalarbeitsverhältnis wenn auch nicht mehr völlig dominant, so doch immer noch mit einigem Abstand die häufigste Beschäftigungsform – in der Summe wie (vor allem) bei den Männern. Interessant ist aber nun auch die differenzierte Betrachtung einzelner Beschäftigungsformen (Abbildung 2). Bei der Interpretation der Graphiken ist zu beachten, dass die Formen atypischer Arbeit sich überlappen können; so ist denkbar, dass Arbeitnehmer befristet in Leiharbeit eine geringfügige Beschäftigung ausüben. Solche Überlappungen sind nachfolgend in Anlehnung an die Datenquelle nicht ausgewiesen, so dass die Gesamtzahl der atypisch Beschäftigten geringer ist als die Summe der einzelnen Beschäftigungsformen.

Abbildung 2: Formen der atypischen Beschäftigung in Deutschland, 1991–2011, nach Geschlecht



Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (2013)

Erkennbar wird, dass der *Hauptunterschied* zwischen den Geschlechtern in der *Teilzeitbeschäftigung* und der *geringfügigen Beschäftigung* liegt. Bei den Männern rangiert die *Teilzeitbeschäftigung* quantitativ sogar noch deutlich hinter der *befristeten Beschäftigung*; bei den Frauen dominieren *Teilzeit-* und *geringfügige Beschäftigung* über die *Befristung*, und der Umfang der *Teilzeit* wäre bei Einbeziehung der *Beschäftigung* zwischen 21 und 34 Wochenstunden noch deutlich größer.

Die *Abbildung* zeigt auch, dass das *Abbremsen* des *Anstiegs* der *atypischen Beschäftigung* in den vergangenen Jahren sich auf die meisten *Unterformen* erstreckt. Allenfalls die *Leiharbeit* – die offiziell erst seit wenigen Jahren eigens ausgewiesen wird – scheint nach einem kurzen *Rückgang* in der *Wirtschaftskrise 2009* wieder deutlich *zuzunehmen*.

## 2 Ursachen für die Zunahme atypischer Beschäftigung

Das *Normalarbeitsverhältnis* ist erst im 20. Jahrhundert entstanden, als Folge der *Kämpfe* von *Arbeitern* für ihre *Rechte* und der *Herausbildung* von *Rechts-* und *Sozialstaatlichkeit*. Die ersten *Jahrzehnte* nach dem 2. Weltkrieg

waren von Wirtschaftswachstum und damit auch von hoher Nachfrage nach Arbeitskraft und Beschäftigungssicherheit geprägt, freilich auch noch in beträchtlichem Ausmaß von einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung: Die Männer waren als „Familienernährer“ (richtiger wäre freilich: „Familieneinkommenserzieler“) ganztags erwerbstätig, die Frauen waren häufig nur bis zur Heirat oder zur Geburt des ersten Kindes erwerbstätig und gingen nach der (oft langen) „Babypause“, wenn überhaupt, dann nur noch in geringem Umfang einer Berufstätigkeit nach. Das Normalarbeitsverhältnis war also auch stark männlich dominiert.

Warum hat nun atypische Beschäftigung zugenommen? Die Ursachen hierfür sind auf vielen Seiten zu suchen, nicht zuletzt deshalb, weil atypische Arbeit so unterschiedliche Formen annimmt. Die Politik hat, motiviert durch geänderte wirtschaftspolitische Vorstellungen, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen von Beschäftigung modifiziert; diese sind von Arbeitgebern aufgegriffen worden, die damit Flexibilität gewinnen wollen. Aber auch „das Arbeitsangebot“ hat sich geändert; konkret: Es sind mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eingetreten, mit teilweise anders gelagerten Möglichkeiten, aber auch Wünschen hinsichtlich der Arbeitszeit, und auch sonst hat sich das Verhältnis zur Erwerbsarbeit gewandelt: Nicht für jede(n) erscheint eine feste Arbeit mit geregelten, unwandelbaren Arbeitszeiten als Ideal.

*Änderungen in Rahmenbedingungen und Reaktionen der Politik:*

Ausgelöst durch die Ölkrise 1973-74 und 1983-84, den Rückgang des Wirtschaftswachstums und die Zunahme der Arbeitslosigkeit und auf der Grundlage geänderter Vorstellungen von der Wirtschaftspolitik (von einem vorsichtigen Keynesianismus zu einem ebenso vorsichtigen Marktliberalismus, siehe Kaelble 2012, S. 82) reduzierte der deutsche Gesetzgeber seit Mitte der 1980er Jahre eine Reihe von gesetzlichen Beschränkungen des Arbeitsmarktes. Mit dem „Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung“ von 1985 wurde der Abschluss befristeter Arbeitsverträge erleichtert, indem erstmals Befristungen ohne Sachgrund erlaubt wurden; das Teilzeit- und Befristungsgesetz, in Kraft seit Anfang 2001, hat die Regelungen noch einmal gelockert (Rudolph 2005, S. 109). Geringfügige Beschäftigung, die 1999 zunächst durch stärkere Abgabenbelastung eingeschränkt werden sollte, wurde im Rahmen der „Hartz-Reformen“ ab 2003 durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 Euro (seit 2013 450 Euro) unter Wegfall der Beschränkung auf eine maximale Arbeitszeit von 15 Std./Woche wieder ausgedehnt. Zusätzlich wurde die Kategorie der „Midijobs“ eingeführt, bei denen die Arbeitnehmer geringere Sozialversicherungsbeiträge zahlen. Die Leiharbeit (also die „Arbeitnehmerüberlassung“, oft auch als Zeitarbeit bezeichnet) wurde ebenfalls im Zuge der „Hartz“-Reformen zwar hinsichtlich der Entlohnung stärker reguliert (unter Belassung eines Schlupfloches, durch das die Leiharbeitsbranche in eigenen Tarifverträgen abweichende Regelungen schaffen konnte), gleichzeitig wurden aber die Bedingungen (u.a. die Aufhebung von Beschäftigungshöchstdauern und die Ermöglichung der wie-

derholten Überlassung an den Entleihbetrieb) deutlich erleichtert. Die „Hartz-Reformen“ haben gleichzeitig durch Lockerung der Zumutbarkeitsregelungen den Druck auf Arbeitslose erhöht, solche vielfach wenig geliebten Tätigkeiten auszuüben; Bezieher von Arbeitslosengeld II beispielsweise müssen auch solche Tätigkeiten annehmen, mit denen sie nicht aus „Hartz IV“ herauskommen, sondern nur die Abhängigkeit von den Sozialleistungen verringern.

*Geänderte Interessen und Strategien von Arbeitgebern:*

Die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch den Gesetzgeber wurde und wird vor allem damit begründet, dass die durch ‚Überregulierung‘ bedingte Starrheit des Arbeitsmarktes die Flexibilität der Unternehmen zu sehr einschränken würde. In stark regulierten Arbeitsmärkten hätten Unternehmen wenig Möglichkeiten, ihre Arbeitskräfte dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Sie seien insbesondere zurückhaltend mit der Einstellung von Arbeitskräften, weil sie fürchten müssten, in Zeiten des Auftragsmangels bzw. schwacher Konjunktur nicht benötigte Arbeitskräfte nicht bzw. nur zu hohen Kosten freustellen zu können. Die in den letzten Jahrzehnten verstärkte Globalisierung der Märkte ebenso wie geänderte Modalitäten der Unternehmensfinanzierung im Finanzmarktkapitalismus würden den Druck zur Flexibilisierung (auch mit dem Ziel der Kostensenkung) weiter erhöhen. Auch neue Produktionsmodelle ziehen erhöhten Flexibilisierungsdruck nach sich (Struck u.a. 2007). Aus kritischer Sicht wird dies als Segmentierung des Arbeitsmarktes in ‚interne‘ und ‚externe‘ Arbeitsmärkte interpretiert: Einem Teil der Beschäftigten würden Beschäftigungssicherheit und Aufstiegschancen im Unternehmen garantiert, während eine wachsende Zahl von Beschäftigten nur mehr auf dem unsicheren externen Arbeitsmarkt unterkommen könne.

Die (durch die Politik ausgelöste) Diskussion über die Flexibilisierungsbedürfnisse von Unternehmen in einem globalisierten Finanzmarktkapitalismus lenkt freilich davon ab, dass befristete Beschäftigung keineswegs nur in Unternehmen vorkommt. Besonders hohe Anteile an Befristungen findet man vielmehr im öffentlichen Dienst – nicht zuletzt im Hochschulbereich – und im Bereich sozialer Dienstleistungen (Achatz u.a. 2012, S. 168). Im öffentlichen Dienst hat dies vor allem mit dem starken Kündigungsschutz bei längerer Betriebszugehörigkeitsdauer zu tun (nach fünf Jahren unbefristeter Tätigkeit besteht faktisch Unkündbarkeit), während in den sozialen Dienstleistungen vor allem die Unsicherheiten der Finanzierung ursächlich sind, welche überwiegend durch die öffentliche Hand bzw. die Sozialkassen erfolgt. Es ist also gerade die Sphäre der (Sozial-)Staatlichkeit, in der heute teilweise erhebliche Beschäftigungsunsicherheit herrscht.

*Geänderte Erwerbsbeteiligung, geändertes Erwerbsverhalten:*

Die Zeit der Nachkriegsjahre mit der Dominanz des Normalarbeitsverhältnisses war auch die Zeit des traditionellen Modells der familiären Arbeitsteilung, abgesichert durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens, wonach das Erwerbseinkommen von vollzeitbeschäftigten Männern für eine Familie aus-

reichen sollte; abgestützt wurde es durch Maßnahmen wie das Ehegattensplitting, die Familienmitversicherung in der Krankenkasse sowie die Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung, und es war tief verankert in Kindergärten, die am frühen Nachmittag, und Schulen, die schon zur Mittagszeit die Kinder nach Hause entließen. Trotz des Fortbestehens all dieser Faktoren stieg die Erwerbsbeteiligung von Frauen kontinuierlich an und beträgt heute auch bei verheirateten Frauen weiter über 50 Prozent. Freilich: Den ungünstigen Rahmenbedingungen für Kinderbetreuung entsprechend arbeiteten und arbeiten die westdeutschen Frauen vergleichsweise häufig in „kurzer Teilzeit“, einer Teilzeitbeschäftigung bis zur Hälfte der Regelarbeitszeit für Vollbeschäftigte, oder in „geringfügiger Beschäftigung“, d.h. als Beschäftigung ohne Sozialversicherungspflicht. Die ostdeutschen Frauen haben allerdings die in der DDR übliche stärkere Orientierung auf Erwerbsarbeit, und zwar in Vollzeit, auch nach der Wende beibehalten, auch wenn sie angesichts der hohen Arbeitslosigkeit viele Möglichkeiten verloren, ihren Orientierungen entsprechend zu leben.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen jedenfalls kann Teilzeitarbeit für viele Frauen eine Option sein, Arbeits- und Familienleben miteinander zu verbinden. Doch auch sonst entspricht eine feste Stelle mit täglich acht Stunden Arbeit im Betrieb nicht unter allen Umständen den Wünschen und Lebensentwürfen von Menschen.

### 3. Folgen atypischer Beschäftigung für die Betroffenen

Die Deregulierung des Arbeitsmarktes mit dem Ziel, atypische Beschäftigung zu erleichtern, wurde und wird von der Politik mit den positiven Arbeitsmarkteffekten begründet. Die Möglichkeit, Arbeitsverhältnisse zu befristen, gibt Arbeitgebern die Möglichkeit einer „verlängerte[n] Probezeit“ (Brülle 2013, S. 158) über die reguläre Probezeit hinaus, so dass sie eher Bewerber einstellen, hinsichtlich deren Fähigkeiten sie unsicher sind; im übrigen ist befristete Beschäftigung per se günstiger, da die bei Kündigung unbefristet Beschäftigter üblichen Abfindungen entfallen. Befristung ermöglicht somit größere Flexibilität hinsichtlich des Beschäftigungsvolumens; dies gilt erst recht für Leiharbeit, mit der saisonale oder auftragsbedingte Unterschiede im Arbeitskräftebedarf abgedeckt werden können. Sofern atypische Beschäftigung geringer entlohnt wird, können Unternehmen auch direkt Kosten sparen. Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung können ebenfalls zusätzliche Arbeit schaffen, wenn etwa bestimmte Tätigkeiten nur in begrenztem Umfang nachgefragt werden (dies gilt nicht zuletzt für Beschäftigung in Privathaushalten).

Allerdings besteht auch die Gefahr, dass durch atypische Beschäftigung reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Nachweise, ob bzw. in welchem Umfang dies geschieht, sind schwierig zu erbringen, so dass die Forschungsergebnisse teilweise uneinheitlich ausfallen. Doch in der Summe lässt der

Forschungsstand erkennen, dass solche Befürchtungen nicht unberechtigt sind. So scheint es, dass Jobs in der Leiharbeitsbranche zwar teilweise – Schätzungen belaufen sich auf etwa 50 Prozent – zusätzlich geschaffen wurden, die andere Hälfte aber zu Lasten regulärer Arbeitsplätze entstand (Jahn/Weber 2013, S. 5). Hinsichtlich der Minijobs kommen mehrere Analysen zu einer eher noch schlechteren Einschätzung: Sie treten häufig an die Stelle von Beschäftigungsformen mit höherer Arbeitszeit. Zur befristeten Beschäftigung liegen nur wenige Studien mit uneinheitlichen Ergebnissen vor (Hohendanner/Waltwei 2013, S. 244 f.), so dass man sich hier eines Urteils enthalten muss.

Angesichts der Tatsache, dass Verdrängungseffekte atypischer Arbeit keinesfalls von der Hand zu weisen sind, stellt sich umso mehr die Frage, ob atypische Beschäftigung nicht auch Vorteile für die Beschäftigten oder zumindest keine allzu großen Nachteile mit sich bringt. Wir suchen Antworten auf drei Fragen: Eröffnet oder verschließt atypische Beschäftigung den Zugang in reguläre Arbeit, also ein Normalarbeitsverhältnis? Wie steht es um Einkommen und soziale Sicherung? Wie sind die Chancen, durch Weiterbildung die eigene Qualifikation zu erhalten und zu verbessern?

### 3.1 Einstieg in den Arbeitsmarkt und ein Normalarbeitsverhältnis

Die Flexibilität, die atypische Beschäftigung den Unternehmen ermöglicht, wird auch damit gerechtfertigt, dass damit Personen Wege in die Erwerbstätigkeit eröffnet würden, die sonst wenig Chancen hätten: Die Unternehmen könnten so Arbeitnehmer und ihre Fähigkeiten erst einmal im Arbeitsalltag kennenlernen, bevor sie sie dauerhaft einstellen, sie würden folglich auch leichter Personen eine Chance geben, über deren Eignung sie sich unsicher sind. Auch für Leiharbeit wird immer wieder reklamiert, dass diese einen „Klebeffekt“ haben könnte, sprich, dass die Leiharbeiter kurz über lang in einen der Entleihbetriebe auf eine reguläre Stelle wechseln könnten. Es stellt sich also die Frage, ob es empirische Hinweise darauf gibt, dass solche Annahmen wirklich zutreffen.

Tatsächlich ergeben sich Hinweise auf eine solche ‚Brückenfunktion‘ atypischer Beschäftigungsverhältnisse; diese sind allerdings je nach Beschäftigungsform recht unterschiedlich. Boockmann/Hagen (2006, S. 60) zeigen beispielsweise, dass befristete Beschäftigung für gering qualifizierte Arbeitslose eine Chance darstellt, überhaupt wieder eine Stelle zu bekommen. Befristete Beschäftigte haben insgesamt auch die besten Chancen, im Anschluss in ein Normalarbeitsverhältnis überzugehen (Brülle 2013). Dies liegt auch daran, dass Befristung vor allem am Beginn des Erwerbslebens auftritt: Häufig werden Personen direkt nach Verlassen des Bildungssystems befristet eingestellt; in letzter Zeit betraf das 30 bis 40 Prozent der Berufsanfänger. Doch im weiteren Erwerbslauf nimmt der Anteil der Befristungen kontinuierlich ab, so dass nach zehn Jahren der größte Teil einer unbefristeten Beschäftigung nachgeht

(Achatz u.a. 2012, S. 155); Unqualifizierte haben hier allerdings schlechtere Chancen (Kucera/Grau 2013). Auch im öffentlichen Dienst ist die Befristung in weit geringerem Maße förderlich für den Übergang in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis (Brülle 2013), so dass dort beschäftigte Akademiker (anders als in der Privatwirtschaft) noch längere Zeit nach dem Erwerbseinstieg hohe Befristungsquoten aufweisen (Kucera/Grau 2013).

Auch die Beschäftigung in der Leiharbeitsbranche ist überwiegend sehr kurzer Natur (Haller/Jahn 2014), und zumindest ein Teil der Leiharbeiter – allerdings deutlich weniger als die Hälfte – geht anschließend in reguläre Arbeit über (vgl. Rudolph 2005, S. 113 f.; Brülle 2013). Auch konnte gezeigt werden, dass ehemals Arbeitslose, die sich in Leiharbeit befinden, leichter eine reguläre Beschäftigung finden als vergleichbare Personen, die in Arbeitslosigkeit verblieben sind (Lehmer 2012). Auch der Leiharbeit ist also eine gewisse Brückenfunktion nicht abzuspreehen, doch ist diese eher schwach ausgeprägt. Hinzu kommt ihre deutliche Konjunkturabhängigkeit (Wagner 2010, S. 25 f.).

In ähnlicher Weise wird Teilzeit als Möglichkeit gesehen, Frauen vor allem während der Phase der Kindererziehung die Arbeitsmarktteilhabe zu ermöglichen, weil sie so ihre familiären Verpflichtungen mit Erwerbsarbeit verknüpfen können. Entsprechend konnte Vogel (2009) zeigen, dass gerade Frauen mit (jüngeren) Kindern sehr häufig aus der Nicht-Erwerbstätigkeit in Teilzeitarbeit übergehen. Sie verharren dann allerdings auch sehr lange in Teilzeit; Übergänge in Vollzeitbeschäftigung sind bei dieser Gruppe deutlich seltener. Keineswegs arbeiten aber alle Frauen in diesem Sinne ‚freiwillig‘ in Teilzeit; in Ostdeutschland lag es laut Mikrozensus 2008 bei fast zwei Drittel der Frauen daran, dass sie keine Vollzeitbeschäftigung finden konnten (in Westdeutschland war dies bei weniger als 20 Prozent der Frauen der Fall) (Puch 2009; siehe auch Wanger 2011).

### 3.2 Einkommen, soziale Absicherung und atypische Beschäftigung

Zahlreiche Untersuchungen zeigen für die letzten Dekaden einen Trend zu steigender Lohnungleichheit, der sich in den meisten Ländern der westlichen Welt nachweisen lässt. Dies gilt auch für Deutschland, wenngleich hier die Lohnungleichheit nicht das gleiche Ausmaß erreicht wie in manch anderem Land, insbesondere den Ländern des angelsächsisch-liberalen Kapitalismus wie Großbritannien oder den USA. Ist atypische Beschäftigung hiervon besonders betroffen?

Fast alle Untersuchungen belegen, dass insbesondere befristete Beschäftigung und Leiharbeit und wohl auch geringfügige Beschäftigung schlechter bezahlt werden als reguläre Arbeit. Auch wenn man berücksichtigt, dass sich die atypisch Beschäftigten in relevanten Merkmalen von Personen in einem Normalarbeitsverhältnis unterscheiden, sind die (Stunden-)Löhne wohl deutlich mehr als 10 Prozent niedriger. Die einzige Ausnahme dürfte die reguläre

Teilzeitarbeit darstellen, für die viele Studien keine oder jedenfalls keine deutlich sichtbaren Unterschiede in der Entlohnung nachweisen (für viele: *Brehmer/Seifert* 2008; *Giesecke* 2009). Dementsprechend überrascht auch nicht, dass Arbeitnehmer in atypischer Beschäftigung ein größeres Risiko haben, *Niedriglöhne* zu beziehen (siehe auch *Kalina/Weinkopf* 2008). Niedriglohn wird meist definiert als weniger als 60 Prozent des Medians, also des ‚mittleren‘ (Stunden-)Lohns. Die in empirischen Untersuchungen der jüngsten Zeit genannte Höhe für die Schwelle zum Niedriglohn liegt über 9 Euro; der im Sommer 2014 beschlossene Mindestlohn von 8,50 Euro wird also den betroffenen Gruppen nicht helfen, die Niedriglohnschwelle zu überschreiten. Mit Blick auf Leiharbeit hat der Gesetzgeber offensichtlich auch Handlungsbedarf erkannt; aktuell werden Vorschläge diskutiert, wonach Leiharbeiter spätestens nach einer Einsatzdauer von neun Monaten im gleichen Betrieb die gleiche Entlohnung wie die Stammbeschäftigten erhalten sollen. Allerdings dürften solche Einsatzdauern sehr selten sein, weil die Mehrzahl der Leiharbeiter gar nicht so lange bei einem Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt ist.

Die schlechtere Bezahlung wird freilich teilweise (in kurzfristiger Betrachtung) ausgeglichen oder abgeschwächt durch das Steuersystem und die Sozialversicherung. So deuten Ergebnisse darauf hin, dass die Nettostundenlöhne der (brutto schlechter bezahlten) geringfügig Beschäftigten sich nicht (Männer) oder sogar nach oben (Frauen) von denen der unbefristet Vollzeitbeschäftigten abheben (*Giesecke* 2009). Dies ist einmal eine Folge des progressiven Steuersystems, welches bei geringen (Jahres-)Bruttobezügen auch keine oder geringe Steuerabzüge nach sich zieht, zum anderen der fehlenden Abzüge für die Sozialversicherung. Die fehlende Sozialversicherung kann nun wiederum teilweise durch die familienbezogenen Aspekte des Sozialrechts abgedeckt werden: Verheiratete sind in der Krankenversicherung gegebenenfalls über den Ehepartner mitversichert, und sie können im Alter u. U. eine Hinterbliebenenrente erwarten.

Allerdings ist geringfügige Beschäftigung deshalb nicht unproblematisch. Es fehlt nicht nur der Schutz der Arbeitslosenversicherung, auch die Rentenhöhe wird in vielen Fällen beeinträchtigt sein (denn die Rente des Partners und erst recht die Hinterbliebenenrente fällt ja häufig nicht unbedingt üppig aus). Vor allem können im Fall von Trennung und Scheidung die Ansprüche an die Hinterbliebenenrente recht gering ausfallen. Von dieser Problematik ist nun allerdings die Teilzeitarbeit grundsätzlich betroffen, gerade wenn sie, wie in Deutschland so häufig, nicht mehr 20 Stunden pro Woche umfasst. Hieraus kann nur selten eine zureichende Altersrente entstehen. Tatsächlich würden ca. 67 % der weiblichen in Minijobs Beschäftigten ihre Arbeitszeit gerne deutlich ausweiten (*Wanger* 2011, S. 1). Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich diese Frauen individuell und nicht nur vermittelt über ihren Partner besser absichern wollen.

Gewiss kann geringfügige Beschäftigung in Form von Minijobs für bestimmte Gruppen (Studenten, Rentner und Beschäftigte, welche noch über andere Einkünfte verfügen) eine gute Möglichkeit darstellen, sich finanziell

zu verbessern. Selbst dann stellt sich aber die Frage, ob die nur auf kurze Sicht für die Betroffenen günstige Privilegierung hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge wirklich sinnvoll ist.

Mit befristeter Beschäftigung (gerade soweit sie in Vollzeit ausgeübt wird) scheinen auf den ersten Blick keine Nachteile in sozialrechtlicher Sicht verbunden. Das gilt jedoch beispielsweise nicht mit Blick auf Betriebsrenten (sofern das Beschäftigungsverhältnis nicht anschließend im gleichen Betrieb unbefristet fortgesetzt wird), die in der Regel an bestimmte Mindestvoraussetzungen gebunden sind. Auch die Beschäftigungsgarantie im Falle von Mutterschaft entfällt natürlich über die Dauer der Befristung hinaus. Ist die Befristung sehr kurz, werden möglicherweise auch keine (ausreichenden) Anwartschaften auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III erworben – und Arbeitslosigkeit droht trotz der oben angesprochenen Brückenfunktion im Anschluss an befristete häufiger als nach unbefristeter Beschäftigung (Giesecke 2009).

### 3.3 Weiterbildung

Trotz der großen Unterschiedlichkeit der Beschäftigungsformen, die man unter dem Etikett „atypisch“ zusammenfasst, scheint ihnen gemeinsam zu sein, dass die Beschäftigten weniger Zugang zu Weiterbildung haben als in einem Normalarbeitsverhältnis. Das ist jedenfalls der Tenor, der sich aus der Mehrzahl der empirischen Studien ergibt. Die statistische Erfassung von Weiterbildung ist freilich uneinheitlich und auch nicht einfach; „learning on the job“, also beiläufiges, nicht organisiertes Lernen, zu messen ist besonders schwer und wird auch selten versucht, so dass die empirischen Daten die Möglichkeiten der Weiterqualifikation sicher nicht vollständig erfassen.

Unter diesen Vorbehalten ist die Tendenz der vorliegenden Untersuchungen recht eindeutig: Teilzeitbeschäftigte haben weniger Zugang zu Weiterbildung (Unabhängige Expertenkommission 2004, S. 55). Das betrifft v.a. Frauen mit kleinen Kindern und in geringfügiger Beschäftigung (ebd., S. 56). Auch die Weiterbildungsintensität (Zahl, Dauer der Bildungsmaßnahmen) ist bei Teilzeitbeschäftigung geringer (ebd.). Befristet Beschäftigte sind ebenfalls seltener in Weiterbildung, und sie zahlen diese häufiger selbst als Unbefristete (ebd., S. 58). Hinsichtlich der Leiharbeit sind die Ergebnisse unterschiedlich; Brehmer/Seifert (2008), die einige Studien zitieren, wonach Leiharbeiter auch weniger Zugang zu Weiterbildung haben (S. 502) kommen selbst zu dem Ergebnis, dass die entscheidende Größe der Umfang der Wochenarbeitszeit ist. Dies ist auch insofern plausibel, als die Kosten für die Weiterbildung sich bei geringem Arbeitsumfang langsamer amortisieren.

## 4 Bilanz und Diskussion

Eine einfache Bilanz zur atypischen Beschäftigung zu ziehen ist angesichts der Vielfalt der Beschäftigungsformen sicherlich wenig sinnvoll. Dennoch soll zumindest versucht werden, in einigen groben Pinselstrichen ein Bild zu skizzieren.

Die beschäftigungs- und sozialpolitische Bewertung der atypischen Beschäftigung kann kaum anders als zwiespältig ausfallen, solange man nicht den simplen Standpunkt vertritt, dass jegliche (Erwerbs-)Arbeit, und sei sie noch so schlecht, besser ist als keine Arbeit (oder auch den umgekehrten Standpunkt, dass jegliche Beschäftigung außerhalb des Normalarbeitsverhältnisses grundsätzlich von Übel ist). Alles in allem deuten die Ergebnisse der Forschung darauf hin, dass die Beschäftigungsgewinne durch atypische Arbeit insgesamt nur bescheiden ausfallen; es entstehen dadurch also nur in geringem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze. Nun eröffnet gerade Teilzeitarbeit vielen Frauen überhaupt erst die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit, und in bestimmten Fällen mögen Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen über atypische Arbeit einen Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Doch nährt sich der Wunsch nach Teilzeitarbeit häufig nur aus der Tatsache, dass anders Erwerbsarbeit nicht mit den Aufgaben in der Familie in Einklang zu bringen wäre; eine Änderung in den Rahmenbedingungen würde einen höheren Erwerbsumfang und damit mehr eigenständige Absicherung möglich machen (Maier 2012). Und soweit – wie es mindestens teilweise der Fall ist – atypische Arbeit auf eine dauerhafte Spaltung des Arbeitsmarktes hinausläuft, der Arbeitsmarkt sich also aufteilt in Positionen mit guten Entwicklungschancen einerseits und solche am Rand des Arbeitsmarktes, mit geringer Entlohnung, fehlendem Zugang zu und oder problematischen Langfristfolgen bei der Sozialversicherung und geringen Möglichkeiten der Weiterbildung und des Aufstieges andererseits, so wird man auch die Chancen, die atypische Beschäftigung hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt eröffnen mag, nicht uneingeschränkt begrüßen.

Geht man davon aus, dass sich an den arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen auf absehbare Zeit nicht viel ändern wird, weil ein Zurück zu einem einheitlichen Beschäftigungsmodell für (fast) Alle schwer durchsetzbar wäre, so ließe sich dennoch auf der sozialrechtlichen Seite einiges verbessern, denn mit Ausnahme der (echten) Teilzeitbeschäftigung besteht hier ohne Frage zusätzlicher Schutzbedarf für atypisch Beschäftigte. Dieser Bedarf ergibt sich mit Blick einerseits auf die Unsicherheit zahlreicher atypischer Beschäftigungsverhältnisse, andererseits auf die systemwidrige Sonderbehandlung der Mini-Jobs. Das Schlagwort der Flexicurity (Kronauer/Linne 2005), wonach flexible und daher häufig unsichere Beschäftigung durch guten sozialrechtlichen Schutz abgefedert werden sollte, kann hier die Richtung weisen. Das deutsche Sozialrecht kennt solche Elemente durchaus; erwähnt sei beispielsweise das rechtliche Institut der Kurzarbeit, mit dessen Hilfe erst kürzlich wieder, in den Jahren 2009/2010, ein Einbruch am Arbeitsmarkt verhindert wurde.

In diesem Zusammenhang wäre die starke Fixierung des Sozialrechts auf abhängige Beschäftigung zu diskutieren. In einer Zeit, in der allorten mehr Selbstständigkeit gefordert wird, scheint diese Einschränkung nicht mehr angemessen; sie stellt ein Spezifikum des Bismarckschen Sozialmodells dar, das keineswegs auf alle Zeit konserviert werden muss. Eine Einbeziehung der Selbstständigen in die Sozialversicherung würde insbesondere das Problem der Scheinselbstständigkeit obsolet machen (Reindl 2000).

Änderungen sollten nicht die Vielfalt von Beschäftigungsformen unterbinden, sondern dazu führen, dass Wahlfreiheiten entstehen, ohne dass diese mit allzu großen Risiken verknüpft sind. Wer nicht 40 Stunden in der Woche arbeiten kann oder möchte, wer Flexibilität in seiner Arbeit oder in seiner alltäglichen Lebensführung wünscht, sollte alle Möglichkeiten dazu haben. Das Hauptproblem atypischer Beschäftigungsverhältnisse ist, dass sie oft weder freiwillig gewählt sind noch Spielräume eröffnen; Unternehmen *verlangen* von den Beschäftigten Flexibilität, anstatt sie ihnen zu *gewähren*. Erst wenn letzteres der Fall wäre, wäre das „Atypische“ vielleicht wirklich das Zukunftsträchtige.

## Anmerkungen

- 1 Grammatikalisch männliche Begriffe stehen in diesem Beitrag, soweit sich aus dem Kontext nichts anderes ergibt, immer für sämtliche Personen, unabhängig von deren Geschlecht.
- 2 Man beachte die subtile, im Grunde nur für Juristen wichtige Differenz zwischen Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnis. Der erstere Begriff ist der umfassendere von beiden, da Beschäftigung – in Deutschland definiert als „nichtselbstständige Arbeit“ (§ 7 Abs. 1 SGB IV) – auch außerhalb eines Arbeitsverhältnisses – der rechtlichen Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer – ausgeübt werden kann. In diesem Fall ist sie quasi schon per definitionem „atypisch“. Der wichtigste Fall ist die sog. Scheinselbstständigkeit (siehe unten).
- 3 Seit dem 1. Januar 2013 sind viele Minijobs für Arbeitnehmer im Grundsatz rentenversicherungspflichtig, jedoch können diese sich von der Versicherungspflicht befreien lassen.
- 4 Für Daten im europäischen Vergleich siehe Allmendinger/Hipp/Stuth (2013).
- 5 Die erste Angabe stammt aus Statistisches Bundesamt (2013, S. 339), die zweite aus Keller/Seifert (2013, S. 37 f.). Das Statistische Bundesamt zählt nur Teilzeitarbeit von weniger als 21 Stunden als atypisch und verwendet als Prozentuierungsbasis alle Erwerbstätigen einschließlich der Selbstständigen. Zum Teil unterscheiden sich auch die verwendeten Datenquellen.
- 6 Die Bundesagentur für Arbeit geht in den letzten Jahren von ca. sieben Mio. solcher Beschäftigungsverhältnisse aus, darunter fünf Mio. Personen, die ausschließlich in geringfügiger Beschäftigung arbeiten. Allerdings dürften unter diesen viele Studierende, Rentner und andere Personengruppen sein, die beim Statistischen Bundesamt nicht mitgezählt werden.

## Literatur

- Achatz, J./Bruckmeier, K./Buch, T./Burkert, C./Dietrich, H./Dietz, M./Garloff, A./Gundert, S./Hell, S./Hohendanner, C./Jahn, E. J./Kleinert, C./Koller, L./Lehmer, F./Matthes, B./Niebuhr, A./Schels, B./Trappmann, M./Walwei, U./Wapler, R./Ziegler, K. (2012): Übergänge am Arbeitsmarkt und Qualität von Beschäftigung, in: Brücker, H./Klinger, S./Möller, J./Walwei, U. (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten, Nürnberg/Bielefeld, 141-203.
- Allmendinger, J./Hipp, L./Stuth, S. (2013): Atypical Employment in Europe 1996-2011 (WZB Discussion Paper P 2013-003), Berlin.
- Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Neubauer, J. (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 5. Aufl., Wiesbaden.
- Boockmann, B./Hagen, T. (2006): Befristete Beschäftigungsverhältnisse - Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung? 1. Aufl., Baden-Baden.
- Brehmer, W./Seifert, H. (2008): Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken., in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 41 (4), 501-531.
- Brülle, J. (2013): Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen? in: Zeitschrift für Soziologie 42 (2), 157-179.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2013): Zahlen und Fakten: Die soziale Situation in Deutschland. Atypische Beschäftigung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61708/atypische-beschaeftigung> (Stand: 21. 7. 2014).
- Giesecke, J. (2009): Socio-economic Risks of Atypical Employment Relationships: Evidence from the German Labour Market, in: European Sociological Review 25 (6), 629-646.
- Gottschall, K./Schwarzkopf, M. (2010): Irreguläre Arbeit in Privathaushalten. Rechtliche und institutionelle Anreize zu irregulärer Arbeit in Privathaushalten in Deutschland. Bestandsaufnahme und Lösungsansätze (Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 217), Düsseldorf.
- Haller, P./Jahn, E. J. (2014): Zeitarbeit in Deutschland. Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauern (IAB-Kurzbericht 13/2014), Nürnberg.
- Hohendanner, C./Walwei, U. (2013): Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen 66 (4), 239-246.
- Jahn, E./Weber, E. (2013): Zeitarbeit. Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung (IAB-Kurzbericht 2/2013), Nürnberg.
- Kaelble, H. (2012): Geschichte des Wohlfahrtsstaates in Europa seit 1945, in: Sozialer Fortschritt 61 (5), 79-85.
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2008): Konzentriert sich die steigende Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland auf atypisch Beschäftigte? in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 41 (4), 447-469.
- Keller, B./Seifert, H. (2007): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, in: dies. (Hrsg.), Atypische Beschäftigung - Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin, 11-25.
- (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick, Berlin.
- Kronauer, M./Linne, G. (Hrsg.) (2005): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin.

- Kucera, P./Grau, A. (2013): Jobs ohne Befristung: Für viele Jungakademiker nur ein Traum. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2013\\_05/2013\\_05Beschaeftigte.html](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2013_05/2013_05Beschaeftigte.html) (abgerufen am 12.7.2014)
- Lehmer, F. (2012): Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung? in: Sozialer Fortschritt 61 (8), 190-197.
- Maier, F. (2012): Ist Vollbeschäftigung für Männer und Frauen möglich? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 62 (14-15), 45-52.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch eine Zukunft? in: Zeitschrift für Sozialreform 31 (7-8), 415-433, 457-474.
- Puch, K. (2009): Frauendomäne Teilzeitarbeit – Wunsch oder Notlösung? [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2009\\_04/Arbeitsmarkt\\_2009\\_04.html](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2009_04/Arbeitsmarkt_2009_04.html) (abgerufen am 12.7.2014)
- Reindl, J. 2000: Scheinselbstständigkeit, in: Leviathan 28 (4), 413-433.
- Rudolph, H. (2005): Beschäftigungsformen: ein Maßstab für Flexibilität und Sicherheit? in: Kronauer, M./Linne, G. (Hrsg.), Flexicurity, Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin, 97-125.
- Statistisches Bundesamt (2013): Statistisches Jahrbuch Deutschland 2013. Wiesbaden.
- Struck, O./Grotheer, M./Schröder, T./Köhler, C. (2007): Instabile Beschäftigung: neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 59 (2), 294-317.
- Unabhängige Expertenkommission (2004): Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission III Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft, Berlin.
- Vogel, C. (2009): Teilzeitbeschäftigung – Ausmaß und Bestimmungsgründe der Erwerbsübergänge von Frauen, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 42 (2), 170-181.
- Wagner, A. (2010): Atypische Beschäftigung. Eine wissenschaftliche Bilanzierung (Abschlussbericht, Hans Böckler Stiftung), Düsseldorf.
- Wanger, S. (2011): Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten (IAB-Kurzbericht 9/2011), Nürnberg.

## Mindestlohn – gut oder schlecht?

*Edmund Budrich*

Zur Zustimmung des Bundesrates zum Tarifautonomiestärkungsgesetz erklärt das FDP-Präsidiumsmitglied HOLGER ZASTROW:

„Der Einheits-Mindestlohn hebelt die Tarifautonomie aus, ruiniert kleine Unternehmer und vernichtet Arbeitsplätze besonders im Osten...

Diese Politik von Schwarz-Rot ist uns in Sachsen Warnung und Ansporn für die bevorstehende Landtagswahl am 31. August. Wir kämpfen mit aller Kraft bis zur letzten Sekunde dafür, die letzte schwarz-gelbe Regierung als letztes Bollwerk gegen die komplette Sozialdemokratisierung Deutschlands zu verteidigen!“

<http://tinyurl.com/mjehm93>

Am 3. Juli 2014 stimmte der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Mehrheit der CDU/CSU-, SPD- und Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion für die Annahme des Entwurfs für ein Tarifautonomiestärkungsgesetz. Der Bundesrat akzeptierte das Gesetz am 11. Juli 2014 mit 15:1 Stimmen. Die Gegenstimme kam vom Land Sachsen, dem zur Zeit einzigen Bundesland, an dessen Regierung die FDP noch beteiligt ist.

Aus dem Tarifautonomiestärkungsgesetz

- Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgelts mindestens in Höhe des Mindestlohns durch den Arbeitgeber.
- Die Höhe des Mindestlohns beträgt ab dem 1. Januar 2015 brutto 8,50 Euro je Zeiteinheit. Die Höhe des Mindestlohns kann auf Vorschlag einer ständigen Kommission



**Edmund Budrich**

Lektor und Verleger und Mitherausgeber von GWP

der Tarifpartner (Mindestlohnkommission) durch Rechtsverordnung der Bundesregierung geändert werden.

Ausnahmen vom Mindestlohn:

Ausgenommen vom gesetzlichen Mindestlohn sind Kinder und Jugendliche, Auszubildende, Ehrenamtlich Tätige, Praktikantinnen und Praktikanten, Langzeitarbeitslose, Saisonarbeiter, Zeitungszusteller

Die vorangestellte Kritik des sächsischen FDP-Vertreters markiert in (wahlkampf-)dramatischer Form drei entscheidende Kritikpunkte aus der Diskussion um das Gesetz: die angegriffene Tarifautonomie, die Gefährdung besonders kleinerer Unternehmen sowie die drohende Vernichtung von Arbeitsplätzen.

Unsere Dokumentation stellt Positionen der Auseinandersetzung dar. Es handelt sich dabei um die öffentliche Auseinandersetzung, wie sie über die Medien geführt wird und wie sie etwa in der „öffentlichen Anhörung“ im Bundestag manifest wurde. Tiefergehende Argumentationen, wie sie ggf. mit viel Zahlenaufwand verhandelt wurden, würden hier zu viel Platz beanspruchen. Die Positionen sollten aber auch in unserer „abgespeckten“ Version deutlich werden. Hier unsere Reihenfolge:

1. Arbeitsplätze und Löhne
2. Folgen für die Wirtschaft
3. Tarifautonomie
4. Ausnahmen vom Gesetz

Da das Gesetz erst ab 2015 gilt, seine Wirkungen also noch nicht sichtbar sind, basieren die Positionen in den Auseinandersetzungen vielfach auf Annahmen und Prognosen.

## 1. Arbeitsplätze und Löhne

### *Positive Bewertungen*

Pluspunkte: Schutz vor niedrigen Löhnen bei wachsendem Niedriglohnssektor, vor Unternehmenswettbewerb zulasten der Arbeitnehmer, vor ausländischer Konkurrenz, Vergleich mit Wirkungen des Mindestlohns im Ausland.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es:

Durch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt. Zugleich trägt der Mindestlohn dazu bei, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Vereinbarung immer niedrigerer Löhne, sondern um die besseren Produkte und Dienstleistungen stattfindet.

<http://tinyurl.com/on42qm5>

Der Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes erklärte:

... Insbesondere die Einführung eines gesetzlichen, unabdingbaren, flächendeckenden Mindestlohnes von mindestens 8,50 € pro Stunde ist ein großer sozialer Fortschritt. Lohndumping durch niedrigere Löhne von inländischen und nach Deutschland entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern soll dadurch unterbunden werden. Den verfassungs-, europa-, und völkerrechtlichen Vorgaben wird dadurch Rechnung getragen. Nicht zuletzt dadurch soll eine sozial längst überfällige Flankierung der Freizügigkeit in Europa bei einer zentralen Mindestbedingung endlich erfüllt werden.

<http://tinyurl.com/oh4u2gd>

DGB und Kirchen in Norddeutschland (05.05.2014):

Bei ihrem jährlichen Spitzentreffen haben Vertreter der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Nordkirche), des Erzbistums Hamburgs und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) Bezirk Nord eine gemeinsame Erklärung verabschiedet. Daraus:

*Der Einstieg in eine neue Ordnung der Arbeit*

... Nur Arbeit, die angemessen bezahlt, mit Würde verbunden und bis ins Alter befriedigend und gesund ist für den Berufstätigen, kann gute Arbeit sein.

Seit den Reformen der „Agenda 2010“ ist der deutsche Arbeitsmarkt jedoch aus den Fugen geraten. Obwohl immer mehr Menschen einer Beschäftigung nachgehen, ist der Anteil der Löhne am Volkseinkommen stetig gesunken, während Gewinne und Vermögen enorm wuchsen. Im Ergebnis haben wir mittlerweile einen der größten Niedriglohnssektoren der entwickelten Industrieländer. Das bedeutet für Deutschland, dass rund sieben Millionen Menschen, die für weniger als 8,50 Euro pro Stunde arbeiten müssen. Deutlich mehr als eine Million Menschen müssen trotz Erwerbsarbeit ihr Einkommen mit Sozialtransfers aufbessern.

<http://tinyurl.com/na8qcyq>

So auch das „Handelsblatt“ (17.10.2013):

*Warum überhaupt Mindestlohn?*

Der Niedriglohnssektor boomt, seit mit der Hartz-Gesetzgebung die Zumutbarkeitsschwelle für Arbeitslose zur Annahme eines Jobs deutlich sank. Zwischen fünf und acht Millionen Beschäftigte – je nachdem, ob Schüler, Studierende und Rentner mit einbezogen werden – arbeiten für weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Das entspricht zwischen einem Fünftel bis einem Viertel aller Beschäftigten. 1,3 Millionen Niedriglöhnern – darunter rund 350 000 Vollzeitbeschäftigten – stockt der Staat den Verdienst auf, weil das Einkommen zum Leben nicht reicht. Am Mittwoch machte ein Minilohn von 2,84 Euro in der Stunde Schlagzeilen.

<http://tinyurl.com/mrvukog>

Die Huffingtonpost (21/11/2013) informiert ausführlich über Mindestlöhne im Ausland. Hier ein kurzer Auszug:

### **Beispiel USA**

In den USA gibt es drei Formen des Mindestlohns: Einer wird in Washington bestimmt und gilt für die gesamten Vereinigten Staaten, er beträgt umgerechnet ungefähr 5,40 Euro. Daneben hat eine Vielzahl der 50 Bundesstaaten einen eigenen Mindestlohn.

Eine aufwändige Untersuchung ... ist zu dem Resultat gekommen, dass Mindestlohn-Erhöhungen „nicht zu kurz- oder langfristigen Jobverlusten bei Niedriglohntätigkeiten führen“.

### **Beispiel Großbritannien**

Britische Unternehmen haben die Einführung des Mindestlohns 1999 und dessen jährliche Erhöhungen gut verkraftet. Bislang sind keinerlei Jobs verloren gegangen. Die Einkommen in Niedriglohnbranchen sind gestiegen.

### **Frankreich**

... sind die Auswirkungen auf die Beschäftigung umstritten. Sie leidet dort offenbar nicht merklich unter höheren Löhnen – das hat aber auch mit einer Reduzierung der Arbeitszeit zu tun.

<http://tinyurl.com/q4qlrld>

### **Negative Bewertungen**

*Minuspunkte:* Mindestlohn contra Marktpreis, Lohn muss am Markt verdient werden, Geringqualifizierte werden Motivation verlieren.

Michael Hüther, Direktor des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) in seiner Kolumne „Der Wohlstands-Hüter“ für die Bild-Zeitung am 1.7.2014

*Darum wird der Mindestlohn Jobs vernichten*

Grundsätzlich führt ein Mindestlohn – wie jeder Mindestpreis, der über dem Marktpreis liegt – zu einer geringeren Nachfrage, also weniger Arbeit. Es sei denn, so die Befürworter eines Mindestlohns, wir sind in einer Welt der Schmutzkonkurrenz mit Hungerlöhnen konfrontiert. Dies ist im Hochlohnland Deutschland allenfalls ein extremes Randphänomen.

So trifft der Mindestlohn Arbeitsplätze, die bisher aus anderen Gründen geringer entlohnt werden: fehlende Zahlungsbereitschaft der Kunden, mangelnde Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer.

Einige Beschäftigte werden künftig tatsächlich den höheren Lohn bekommen, wenn die Kunden mehr zahlen oder der Arbeitgeber auf Einkommen verzichtet. Dort, wo das nicht geht, wird der Arbeitsplatz verschwinden. Das hat die Regierung mühsam erkannt: Für Langzeitarbeitslose, Saisonkräfte, Erntehelfer, Zeitungszusteller und Praktikanten soll es Ausnahmen geben. Das ist aus verständlichen Argumenten jeweils gut begründet. Es ändert aber nichts an der grundsätzlich falschen Richtung einer staatlichen Lohnfestsetzung.

Die vorgesehene Kommission ist dafür nur ein Tarnmantel. Bei uns vereinbaren die Sozialpartner autonom Mindestlöhne. Dort, wo das nicht gelingt, greift das Arbeitslosengeld II als Grundsicherung. ...

<http://tinyurl.com/q88l2a7>

Roland Pichler schreibt in der Stuttgarter Zeitung (23.10.2013)

*Löhne müssen am Markt verdient werden*

Die Vorstellung, der Gesetzgeber könne für Millionen von Beschäftigten eine kräftige Lohnerhöhung beschließen und alles gehe so weiter, ist naiv. Das staatlich diktierte Lohnplus hat Folgen für die Betriebe. In vielen Fällen haben Gewerkschaften niedrige Gehälter ausgehandelt. Sie taten dies in der Erkenntnis, dass der Gaststättenbetreiber, der Landwirt oder der Getränkehändler um die Ecke nicht mehr bezahlen kann. Niedrige Löhne werden weniger in Großunternehmen bezahlt, sondern finden sich meist in kleinen und mittleren Unternehmen. Deren Kritiker unterstellen der Wirtschaft Geiz. Das mag in manchen Fällen zutreffen. Doch woher nimmt sich die Politik das Recht,

dies zu beurteilen? Ein Wesensmerkmal in der Marktwirtschaft gerät in Vergessenheit: Löhne müssen am Markt verdient werden....

<http://tinyurl.com/ox9ufn5>

Konrad Handschuch referiert in der „Wirtschaftswoche“ (13.11.2013) aus dem Gutachten des Sachverständigenrats:

Ein flächendeckender Mindestlohn von 8,50 Euro ist ein sozialpolitischer Rückschritt. Mit der Agenda 2010 haben SPD und Grüne für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ein Mindesteinkommen geschaffen. Davon profitierte jeder, der Arbeiten ging, auch wenn es auch welchen Gründen auch immer nicht ganz zum Lebensunterhalt reichte. Der Systemwechsel war ein sozialpolitischer Erfolg, der die Langzeitarbeitslosigkeit überraschend deutlich sinken ließ und der Problemgruppe der Geringqualifizierten endlich eine Chance gab.

Der flächendeckende Mindestlohn von 8,50 Euro passt nicht in diese Systematik und dreht diesen Erfolg zurück. Wie schon die Institute in ihrem Herbstgutachten weisen nun auch die Sachverständigen in ihrem Gutachten darauf hin, wer zu den Verlieren dieser vermeintlichen Wohltat gehören wird: Für Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und disproportional viele Arbeitnehmer in Ostdeutschland wird der „sozialpolitisch motivierte Mindestlohn... voraussichtlich weit mehr Probleme schaffen, als er zu lösen imstande ist“.

<http://tinyurl.com/n3w14a7>

## 2. Folgen für die Wirtschaft

### *Positive Bewertungen*

*Pluspunkte:* Geschäftsmodell „Ausbeutung“ wird bestraft, Dumpingwettbewerb verhindert, Stärkung der Binnennachfrage.

In spiegel online kommentiert Janko Tietz

Endlich. *An diesem Donnerstag beschließt der Bundestag den Mindestlohn. Einige Preise werden dadurch steigen. Doch das muss es uns wert sein.*

„... Viele Firmen in der Kreativwirtschaft, der Gastronomie oder dem Reinigungsgewerbe haben ihr Geschäftsmodell allein darauf gegründet, Menschen finanziell auszubeuten. Beschäftigte in diesen Branchen waren fast immer auf staatliche Stütze angewiesen – die Allgemeinheit hat diese dubiosen Geschäftsmodelle über Jahre mitfinanziert.

Es ist kein Verlust, wenn diese Betriebe nun vom Markt verschwinden, weil ihre Kalkulation nicht mehr aufgeht. Es werden genügend Unternehmen übrig bleiben, die mit diesem Stundenlohn gut zurechtkommen werden. Im Vorfeld der Einführung des Mindestlohns haben einige Wirtschaftszweige wie die Fleischwirtschaft oder das Friseurhandwerk bereits Branchenmindestlöhne eingeführt. Andere haben mit Gewerkschaften Tarifverträge geschlossen, die Lohnuntergrenzen jenseits der 8,50 Euro vorsehen. Es geht also. Ein Exodus dieser Branchen ist nicht zu beobachten. Die Arbeitslosigkeit ist nicht gestiegen – im Gegenteil. Sie sinkt weiter.

Daran, dass sich die Preise für Zigaretten, Benzin oder einen Kinobesuch in wenigen Jahren verdoppelt haben, haben sich die Leute auch gewöhnt. Sie nehmen es klaglos in Kauf. Dann sollten sie das auch bei den Auswirkungen tun, die der Mindestlohn mit sich bringt – in der Gewissheit, dass Millionen Menschen wenigstens

wieder in die Nähe der Gesellschaft rücken, aus der man sie zuletzt komplett ausgegrenzt hatte.“

<http://tinyurl.com/kldz3ng>

In FAZ-net unterzieht Christian Siedenbiedel am 03.11.2013 die wichtigsten Argumente zum Mindestlohn einem Faktencheck. Daraus:

#### *4. Die Kunden zahlen die höheren Löhne.*

Im Lehrbuchmodell kann das Unternehmen die Preise nicht einfach erhöhen, weil es sonst entsprechend weniger Kunden hätte. Das muss aber nicht so sein. Beispiel Friseur: Die bekommen im Moment einen tariflichen Mindestlohn von 7,50 Euro im Westen und 6,50 Euro im Osten. Künftig sollen sie im Osten zwei Euro mehr bekommen. Der Friseurmeister könnte das einfach auf die Kunden umlegen; der Haarschnitt würde um 30 Prozent teurer.

Ob das funktioniert, hängt davon ab, ob der Friseur höhere Preise durchsetzen kann – ob die Kunden das also mitmachen.

Befürworter des Mindestlohns argumentieren: Weil der Mindestlohn alle Friseure gleichermaßen trifft, werden alle die Preise im Gleichschritt erhöhen. Kein Kunde kann sich besserstellen, indem er wechselt. Ob sie recht haben, hängt von der sogenannten „Elastizität“ der Nachfrage ab: Wie werden die Kunden auf höhere Preise reagieren? Können sie zu einem Konkurrenten wechseln? Können sie auf das Produkt oder die Dienstleistung verzichten? Oder können sie diese durch eine andere ersetzen – Substitution betreiben, wie die Ökonomen sagen?

#### *5. Wer mehr verdient, kann auch mehr ausgeben.*

Höhere Löhne bedeuten nicht nur höhere Kosten fürs Unternehmen, sondern auch mehr Geld in der Tasche der Arbeitnehmer. In Deutschland konnte man diesen „Kaufkrafteffekt“ in den vergangenen Jahren gut beobachten: Die Lohnabschlüsse waren ordentlich und der Konsum hat entsprechend zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Dieser Effekt wird im Arbeitsmarktmodell der neoklassischen Theorie vernachlässigt – dafür betonen ihn keynesianische Ökonomen. Für den Mindestlohn heißt das: Wenn in einer strukturschwachen Region viele Leute von niedrigen Löhnen gelebt haben, kann die Einführung des Mindestlohns die Kaufkraft stärken. Die Leute kaufen dann mehr ein und gehen häufiger zum Friseur. Das kann zu neuen Stellen in Geschäften und Friseursalons führen.

<http://tinyurl.com/o5c4h5y>

### **Negative Bewertungen**

*Minuspunkte:* Lohnsteigerung führt zu Aufwertung und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, Landwirtschaftsbetriebe verlieren gegen ausländische Konkurrenz.

In der Internetausgabe der „Wirtschaftswoche“ zitieren und kommentieren Konrad Handschuch und Malte Fischer den bekannten Wirtschaftsforscher Hans-Werner Sinn, Präsident des Münchner „Instituts für Wirtschaftsforschung“:

„Die Beschlüsse zum Mindestlohn werden die gesamte Lohnskala hochdrücken und Deutschland wieder in eine reale Aufwertung treiben, weil die Gewerkschaften und die Marktkräfte versuchen werden, die alten Lohnabstände zu verteidigen. Damit wird die mühsam errungene Wettbewerbsfähigkeit wieder gefährdet“, sagte der Prä-

sident des ifo Instituts, Hans-Werner Sinn, in einem Gespräch mit der Wirtschaftswoche...

<http://tinyurl.com/obz7dfa>

Mit besonderem Blick auf die Landwirtschaft schreibt Burkhard Möller, Berlin, Sachverständiger beim Gesamtverband der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. und dem Deutschen Bauernverband e.V. (in der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Juni 2014 über den Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag):

Die Festsetzung eines Mindestlohns ist ein erheblicher Eingriff in die Marktwirtschaft. Betroffen sind vor allem Sonderkulturbetriebe, die ca. 300.000 Saisonarbeitskräfte im Jahr in Deutschland beschäftigen, aber auch Betriebe, die gering qualifizierten Arbeitskräften Arbeitsplätze bieten.

Aufgrund der bestehenden Konkurrenz zu Wettbewerbern im Ausland und den dort geltenden niedrigen Löhnen werden Erzeugnisse aus dem Ausland deutsche Erzeugnisse verdrängen. Dies wird zu Arbeitsplatzverlusten und Aufgabe von Produktionsverfahren bzw. Schließung von Betrieben in Deutschland führen. Diese Entwicklung ist nach Einführung eines Mindestlohns z.B. in Frankreich eingetreten und wird sich nach Einführung des Mindestlohns in Deutschland wiederholen. Daher sind im Mindestlohngesetz zumindest spezifische Regelungen für Saisonarbeitskräfte erforderlich.

Zurecht wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass der Mindestlohn faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen dann gewährleistet, wenn er geeignet ist, einen Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten, dem insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nicht standhalten können, entgegen zu wirken. Der Wettbewerb zwischen Unternehmen soll um die besseren Dienstleistungen sowie Produkte und nicht um die niedrigsten Arbeitsentgelte stattfinden.

<http://tinyurl.com/oh4u2gd>

### 3. Tarifautonomie

#### *Positive Bewertungen*

*Pluspunkte:* Abnahme der Tarifbindung muss ausgeglichen werden, Tarifautonomie oberhalb der Untergrenze frei

Gerhard Bosch, Soziologieprofessor an der Universität Duisburg/Essen analysiert die Lage mit Blick auf die Folgen für die Löhne (in der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Juni 2014 über den Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag):

#### *Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung seit 1995*

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt grundlegend geändert. Die Tarifbindung ist bis 2013 auf 60% in Westdeutschland und 47% in Ostdeutschland stark zurückgegangen .... Es sind große tarif- und betriebsratsfreie Zonen auf dem Arbeitsmarkt entstanden, in denen die Löhne einseitig von Unternehmen festgesetzt werden. Dies führte zu einem starken Anstieg des Anteils der Geringverdiener. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, die weniger als zwei Drittel des Medianlohns

pro Arbeitsstunde erhalten, ist von 19,8% im Jahre 1995 auf 24,3% aller Beschäftigten im Jahre 2012 gestiegen. Die Zahl der Niedriglohnbezieher wuchs dabei von 5,9 Millionen 1995 auf 8,4 Millionen im Jahre 2012. Fast der gesamte absolute Zuwachs entfiel auf Westdeutschland, fand also in ehemals durch eine hohe Tarifbindung geschütztem Gelände statt. In Westdeutschland stieg die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten zwischen 1995 und 2012 von 3,8 auf fast 6,1 Millionen an, während diese Zahl in Ostdeutschland nur geringfügig von 2,1 auf 2,3 Millionen wuchs. ...

<http://tinyurl.com/oh4u2gd>

Der DGB schreibt in seiner Argumentationsplattform „Deutschland braucht den Mindestlohn“

In vielen Branchen verweigern sich Arbeitgeber Tarifabschlüssen oder die Verhandlungsmacht der Beschäftigten reicht nicht aus, um auskömmliche Entgelte zu vereinbaren, so dass Mindestlöhne die nicht genutzte Tarifautonomie ersetzen müssen. Der gesetzliche, flächendeckende Mindestlohn von 8,50 Euro stellt dabei das absolute Minimum dar; er muss regelmäßig angepasst werden. Die Branchenmindestlöhne werden weiterhin – darüber liegend – von den Tarifpartnern ausgehandelt. Und die beste Lösung sind reguläre Tarifverträge, die höhere Entgelte und viele andere Arbeitsbedingungen regeln.“

<http://tinyurl.com/knhmath>

### **Negative Bewertungen**

*Minuspunkte:* Tarifverhandlungen werden ausgeschlossen/bedroht, Gewerkschaften könnten Steigerungen erzwingen, branchenspezifische Regelungen werden außer Kraft gesetzt.

In einer Mitteilung des Verbands Druck und Medien Bayern vom 7.07.2014 wird Arbeitgeberpräsident Kramer zitiert:

Das Mindestlohngesetz beschädigt massiv die Tarifautonomie. Werden Tarifverträge verdrängt und der Abschluss neuer Tarifverträge faktisch behindert, stellt das die Tarifautonomie grundsätzlich in Frage. Von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelte Tarifverträge müssen gesetzlichen Vorgaben zur Lohnhöhe stets vorgehen. Auch wenn das Gesetz nun eine verlängerte Übergangsregelung bis Ende 2017 vorsieht, handelt es um den bedrohlichsten Eingriff in Tarifverhandlungen seit Bestehen der Bundesrepublik.

Die Mindestlohnkommission hat nichts mit Tarifautonomie zu tun. Sie ist ein staatliches Gremium, in dem keine Tarifverhandlungen stattfinden. Wenn sich Arbeitgeber und Gewerkschaften nicht auf einen Vorsitzenden einigen, soll immer eine Seite die Mehrheit haben. Tarifverhandlungen funktionieren aber gerade nicht nach dem Mehrheitsprinzip, sondern müssen eine Lösung im Konsens finden. Gewerkschaften fordern bereits jetzt, den Mindestlohn bei der ersten Anpassung auf zehn Euro zu erhöhen. Die alternierende Mehrheit in der Kommission würde es der Gewerkschaftsseite ermöglichen, diese Forderung eins zu eins durchzusetzen. Diese gesetzliche Konstruktion ist für die Tarifautonomie in Deutschland der schlechteste aller denkbaren Fälle. ...

<http://tinyurl.com/ljdcqpm>

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Juni 2014 über den Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag)

Noch schwerer als die politisch festgesetzte anfängliche Mindestlohnhöhe wiegen für das Handwerk die Auswirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auf die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie. Die tarifvertragliche Ausgestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Tarifpartner darf nicht durch staatliche Vorgaben eingeschränkt oder zukünftig präjudiziert werden. Seit Jahrzehnten wird die Tarifpartnerschaft im Handwerk von überwiegend regionalen und branchenspezifischen Tarifvertragsstrukturen geprägt. Überdies haben sich allgemeinverbindliche Mindestlöhne über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz bewährt und werden weiterhin als geeignetes und ausreichendes Instrument angesehen.

<http://tinyurl.com/oh4u2gd>

Den Mindestlohn als Spielball künftiger Politik sieht der neue Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, Hans Peter Wollseifer:

„... Die Politik wird künftig vor jeder Wahl die Höhe des Mindestlohns zum Thema machen. Ein Politiker wird dann mehr anbieten als der nächste. Das wird die gesamte Tarifentwicklung beeinflussen ...“

Interview im Kölner Stadtanzeiger vom 30.7.2014

#### 4. Ausnahmen vom Mindestlohn

Ausgenommen vom gesetzlichen Mindestlohn sind Kinder und Jugendliche ohne Berufsabschluss, Auszubildende, Ehrenamtlich Tätige, Praktikantinnen und Praktikanten, Langzeitarbeitslose für die ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung. Für Saisonarbeiter gilt das Mindestentgelt von 8,50 EUR brutto zwar ab 01.01.2015, allerdings sind sie für 70 Tage von der Sozialversicherungspflicht befreit; zudem können Kost und Logis angerechnet werden. Zeitungszusteller: Hier wird das Mindestentgelt von 8,50 EUR schrittweise eingeführt. Uneingeschränkt gilt es erst ab dem Jahr 2017.

Die Ausnahmen haben nach der Annahme des Gesetzes durch Bundestag und Bundesrat noch einmal zu heftigen Diskussionen geführt, wobei sogar die bis dahin verbündeten Vorkämpfer des Mindestlohns, SPD und Gewerkschaften aneinander gerieten.

Die Ablehnung der Ausnahmen stützt sich auf moralische, aber auch auf angenommene rechtliche Argumente. Verteidigt werden die Ausnahmen mit klaren Bezügen auf Probleme bestimmter Branchen.

Da Jugendliche, Auszubildende und Praktikantinn/Praktikanten vom Anrecht auf den Mindestlohn ausgenommen sind, erreicht die Problematik die Lebenswirklichkeit von Schülerinnen und Schülern, so dass hier besonders engagierte Diskussionen wahrscheinlich sind.

#### *Negative Bewertungen*

Schriftliche Stellungnahme des DGB zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie am 30. Juni 2014

Die vorgesehenen Ausnahmen für Jugendliche, für die Vergütung von bestimmten Praktika und von Langzeitarbeitslosen beim beruflichen Wiedereinstieg lehnen wir strikt ab. Dies gilt auch für in der Öffentlichkeit diskutierten weiteren Ausnahmen. Denn Würde kennt keine Ausnahmen. Insofern sind diese Regelungsvorschläge im Gesetzentwurf nicht sachgerecht. Ausnahmen dieser Art sind aus verfassungsrechtlichen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Gründen unzulässig

<http://tinyurl.com/oh4u2gd>

Der Bundesvorsitzende der SPD-Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA), Klaus Barthel (30.6.2014)

Die neuen Vorschläge, beispielsweise im Hinblick auf die Saisonarbeit, seien eine „erneute Einladung für Umgehungen und Missbrauch, auch zulasten der Sozialkassen“. Die Ausnahmen für Langzeitarbeitslose seien schon „schlimm genug“ gewesen.

„Dieselben Unionsparteien würden, wenn sich diese Ideen durchsetzen, in Bälde den von ihnen selbst erzeugten Sozialmissbrauch und die Armutszuwanderung beklagen“, sagte Barthel weiter. Er erwarte daher, dass die Koalitionsfraktionen in dieser Woche „diesen Unfug stoppen“, forderte der SPD-Politiker. Er setze dabei auch auf den „Sachverstand und die Verlässlichkeit“ in der Union, fügte Barthel hinzu. Die SPD stehe ohnehin im Wort. „Wir dürfen aber jetzt nicht wenige Meter vor dem Ziel Herrn Kauders Jagd nach Siegestrophäen zur Beruhigung nervöser Klientelpolitiker in der Union nachgeben“, sagte Barthel mit Blick auf Unionsfraktionschef Volker Kauder (CDU).

<http://tinyurl.com/ktv76sh>

### *Positive Bewertungen*

SPD-Generalsekretärin Yasmin Fahimi in Spiegel Online (30.6.2014) verteidigt die Ausnahmen mit der bewährten Taktik, Widerspruch nicht zur Kenntnis zu nehmen:

„Die aktuelle Kritik am Mindestlohn ist völlig überzogen und unsachgemäß.“ Der Mindestlohn komme wie versprochen: „8,50 Euro flächendeckend, keine Branche wird ausgenommen. Für mindestens 3,7 Millionen Beschäftigte bedeutet dies künftig eine bislang nicht gekannte Absicherung.“ Fahimi mahnte Zurückhaltung an: „Jahrelang haben wir gemeinsam mit den Gewerkschaften für den Mindestlohn gekämpft. Diese Woche wird er verabschiedet. Ich gehe davon aus, dass sich darüber alle Gewerkschaftsvorsitzenden gleichermaßen freuen.“

<http://tinyurl.com/loslfmf>

Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt (CSU):

„Ausnahmeregelungen beim Mindestlohn für Betriebe im Obst- und Gemüseanbau sind keine Durchlöcherung des Gesetzes, sondern ein Beitrag zur Überlebensstrategie heimischer Betriebe“, sagte er der *Passauer Neuen Presse* (Montag). „Ohne solche Regelungen werden manche Arbeitsplätze zukünftig nicht mehr bestehen bleiben.“ Nach dem Koalitionskompromiss sollen Obst- und Gemüsebetriebe bei den Sozialabgaben für Erntehelfer entlastet werden, wenn der Mindestlohn eingeführt wird.

<http://tinyurl.com/loslfmf>

Die Internet-Quellenangaben sind in einer Kurzform wiedergegeben (Programm „tinyurl“). Sie funktionieren zugleich als Hyperlinks. Wer den Beitrag also am Bildschirm liest, kommt mit Klick auf den Link direkt zur Fundstelle.

# Verfahren zur Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten

*Rolf Porst – unter Mitarbeit von Ruth Holthof<sup>1</sup>*

Der vierte Beitrag zur Serie „Forschen in der Schule“ befasst sich mit Verfahren zur Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten. Auch wenn wir uns in der Artikelserie schwerpunktmäßig mit Umfragen beschäftigen wollen, möchten wir doch auch etwas näher auf die anderen Datenerhebungsverfahren eingehen, zum einen der Vollständigkeit der gesamten Abhandlung halber, zum anderen aber auch mit der Absicht, auch auf diese Formen der Datenerhebung ein wenig „Lust“ zu machen. Wir werden uns also jetzt – ganz im Gegensatz zur generellen Vorgehensweise dieser Serie – nicht mit Befragungen beschäftigen, sondern mit Alternativen dazu: mit prozessproduzierten Daten, mit nicht-reaktiven Datenerhebungsverfahren, mit Experimenten, mit der Inhaltsanalyse und der Beobachtung.

Zunächst einmal: Was sind Daten, was sind sozialwissenschaftliche Daten?

## Daten und sozialwissenschaftliche Daten

Ganz allgemein gesprochen verstehen wir unter Daten „beobachtete Merkmalsausprägungen und Merkmalsdimensionen von Untersuchungseinheiten“ (Mayntz u.a. 1971: 35). Von Alemann (1977: 131) bezeichnet Daten als



**Rolf Porst**  
Markt- und Sozialforscher

„die Gesamtheit der Fakten und Beobachtungen, die der Forscher in seine Analyse aufnimmt“. Beide – schon ältere, aber nach wie vor zutreffende – Definitionen lassen erkennen, dass man unter „Daten“ all das subsumieren kann, was an *Informationen* zu einer bestimmten Fragestellung benötigt wird oder vorhanden ist. Bezieht sich diese Fragestellung auf ein – im weitesten Sinne – *sozialwissenschaftliches Thema*, wollen wir von „*sozialwissenschaftlichen Daten*“ sprechen. *Sozialwissenschaftliche Daten sind also alle Informationen, die wir brauchen, um eine wie auch immer definierte sozialwissenschaftliche Fragestellung zu bearbeiten.*

Wir unterscheiden (sozialwissenschaftliche) Daten in quantitative und qualitative Daten: Als *quantitative* Daten bezeichnen wir alle Informationen über Merkmale, die zahlenmäßig erfassbar sind oder erfassbar gemacht werden; werden Informationen über Merkmale verbal oder textlich beschrieben, sprechen wir von *qualitativen* Daten.

Wenden wir uns den unterschiedlichen Datenerhebungsverfahren zu.

## Datenerhebungsverfahren – ein Überblick

Grundsätzlich stehen uns in der empirischen Sozialforschung ganz unterschiedliche Methoden und Verfahrensweisen der Datenerhebung zur Verfügung, die – mehr oder weniger eingeschränkt – auch in Studien zum Einsatz gebracht werden können, die von SchülerInnen durchgeführt werden. Welches dieser Verfahren Sie im Unterricht einsetzen wollen, hängt in erster Linie von der Fragestellung ab, die Sie verfolgen und von den materiellen und zeitlichen Ressourcen, die Ihnen dabei zur Verfügung stehen.

Ganz allgemein unterscheiden wir – nach Art der Einbeziehung der Untersuchungsobjekte in den Ablauf der Datenerhebung – zwischen...

- (1) Verfahren, in denen das Untersuchungsobjekt mit der Untersucherin/dem Untersucher *aktiv und bewusst interagiert*
- (2) Verfahren, in denen das Untersuchungsobjekt bewusst oder unbewusst *Objekt im eigentlichen Sinne* ist, also *passiver Gegenstand* von Handlungen der Untersucherin/des Untersuchers und
- (3) Verfahren, in denen nicht das Untersuchungsobjekt selbst, sondern *von ihm oder über es erstellte Daten* Gegenstand des Interesses der Untersucherin/des Untersuchers ist.

Einfacher ausgedrückt unterscheiden wir Datenerhebungsverfahren in (1) *Befragung*, (2) *Beobachtung* und (3) *Inhaltsanalyse*.

Darüber hinaus gibt es weitere Verfahren, die uns zu sozialwissenschaftlichen Daten führen; hier wären vor allem *Experimente* zu erwähnen, aber auch sogenannte *nicht-reaktive Datenerhebungsverfahren*. Und schließlich besteht auch die Möglichkeit, auf *prozessproduzierte Daten* zurückzugreifen.

Betrachten wir uns die unterschiedlichen Datenerhebungsverfahren näher.

## Die Beobachtung

Beobachten ist Alltagshandeln. Im Unterricht beobachten Sie – bewusst oder unbewusst – Ihre SchülerInnen und werden zugleich von diesen beobachtet.<sup>2</sup> Von dieser „alltäglichen“ Beobachtung unterscheidet sich die wissenschaftliche Beobachtung dadurch, dass sie...

- einem bestimmten Forschungszweck dient und auf Hypothesen basiert
- systematisch geplant und zielgerichtet ist (es ist zu definieren, welche Aktionen welcher Akteure beobachtet werden sollen – und welche nicht)
- kontrolliert erfolgt (z.B. durch mehrere Beobachter, deren Ergebnisse miteinander verglichen werden) und
- einer systematischen, von den AuswerterInnen unabhängigen Auswertung und Replikation unterzogen werden kann.

Beobachtungen als Form der sozialwissenschaftlichen Datenerhebung sind dann von Vorteil, wenn...

- damit zu rechnen ist, dass verbale Selbstdarstellungen der UntersuchungsteilnehmerInnen (wie bei der Befragung) das interessierende Verhalten bewusst oder unbewusst verfälschen
- man befürchtet, dass die Untersuchungssituation (wie beim Experiment) das interessierende Verhalten beeinträchtigen könnte
- man sich auf relativ unbekanntem Terrain bewegt und erste Eindrücke und Informationen sammeln will (wie in der Ethnologie) und
- man zur Deutung einer Handlung Mimik und Gestik der Handelnden mit berücksichtigen will.

Wer eine wissenschaftliche Beobachtung zum Einsatz bringen will, hat sich mit zwei grundlegenden Problemen zu beschäftigen: mit der selektiven Wahrnehmung beim Beobachten und mit der Interpretation der beobachteten Verhaltensweisen. Um das Risiko selektiver Wahrnehmung zu minimieren, bedarf es der genauen Fixierung der zu beobachtenden Sachverhalte. Um das Risiko der Fehlinterpretation zu reduzieren (vor allem ein Problem der ethnologischen Beobachtung) ist es erforderlich, den Sinn einer beobachteten Handlung zu verstehen.

Wir unterscheiden wissenschaftliche Beobachtungen u.a. in teilnehmende und nicht-teilnehmende Beobachtungen (Ist der Beobachter Teil der Aktion, die er beobachten soll, oder ist er außerhalb dieser Aktion?), offene und verdeckte (Weiß der Beobachtete, dass er beobachtet wird oder weiß er es nicht?) sowie Feld- und Laborbeobachtungen (Findet die Beobachtung in einem natürlichen Umfeld oder in einer künstlich geschaffenen Umgebung statt?).

Wie könnte eine Beobachtung als Methode der Datenerhebung aussehen, die von Ihren SchülerInnen durchgeführt werden kann? Gehen wir – als der einfachsten Variante – von einer nicht teilnehmenden, versteckten Feldbeobachtung aus:

Sie behandeln im Unterricht das Thema „Umgangsformen“. Sie gehen davon aus, dass konventionelle Umgangsformen an Bedeutung verloren haben, dass in „schwierigeren“ Situationen allerdings immer noch geschlechtsspezifisches Rollenverhalten angesagt ist. Als Beispiel wählen Sie das Öffnen und Offenhalten einer Tür. Ihre erste Hypothese ist: Wenn sich ein Paar einer Tür zu einem Kaufhaus nähert, dann gibt es beim Öffnen und Offenhalten der Tür keine geschlechtsbedingten Unterschiede. Ihre zweite Hypothese ist: Wenn an der Tür ein auffälliges Schild darauf hinweist, dass die Tür klemmt und durch festes Drücken geöffnet werden muss, werden bei den Paaren häufiger Männer als Frauen die Tür öffnen und offenhalten. Es geht in beiden Fällen also nur darum, ob bei dem eintretenden Paar der Mann die Tür öffnet oder die Frau. Beobachtungszeitraum ist bei beiden Varianten jeweils ein ganzer Geschäftstag, Beobachtungspersonen sind alle Paare, die in diesem Zeitraum das Kaufhaus betreten, zu beobachten und in einem Beobachtungsbogen festzuhalten ist das Öffnen der Tür durch Personen welchen Geschlechts. Da es hier kaum Interpretationsschwierigkeiten geben wird, brauchen Sie nicht mehr als einen Schüler bzw. eine Schülerin als BeobachterIn einzusetzen (Natürlich gibt es Gründe dafür, nicht nur eine/n BeobachterIn zu verwenden, aber die sind eher lebensalltäglich – der Beobachter/die Beobachterin muss zwischendurch mal zum Essen oder sonst wohin gehen – als methodisch bedingt.).

Wenn Sie jetzt allerdings weitergehen wollen, unterstellen Sie, dass das zu untersuchende Verhalten altersbedingt ist oder davon abhängig, ob die Paare einen Migrationshintergrund aufweisen oder nicht. Dann müssen Sie diese beiden Variablen mit beobachten lassen und dann brauchen Sie auch mehr als einen Beobachter, um die Validität der Beobachtungen abzusichern. Ihr Beobachtungsbogen enthält dann nicht nur die Frage, ob Mann oder Frau die Tür öffnen, sondern auch, ob die öffnende Person mutmaßlich jünger oder älter ist als – sagen wir – 50 Jahre und ob die öffnende Person mutmaßlich Migrationshintergrund hat oder nicht. Damit ist Ihr Design komplizierter, aber natürlich könnten Sie das Design noch beliebig komplizierter machen (Hat sich die Person für das Öffnen der Tür bedankt? Hat sie den Öffnenden angelächelt? usw.).

Im Grunde genommen wär's das schon: Hypothesen, Untersuchungsdesign, Beobachtungsort, Beobachtungszeitraum, Beobachtungseinheiten, Beobachtungsgegenstand, Beobachtungsbogen, Beobachter.

Bleibt die Frage, ob man die Beobachtungseinheiten darüber informieren muss, dass sie gerade beobachtet werden oder wurden. Die Antwort ist eindeutig: Nein. Da Sie die Paare nicht als Individuen identifizieren bzw. identifizierbar machen, da Sie keine Video- oder Audioaufzeichnung machen und da Sie in keinsten Weise unmittelbar auf die Paare einwirken, sind Sie nicht zur Aufklärung verpflichtet und sollten das aus pragmatischen Gründen gar nicht erst versuchen.

Was Sie allerdings berücksichtigen müssen: Ihre Beobachtung sollten Sie nicht vornehmen, ohne sich die Zustimmung der Firma einzuholen, die das Kaufhaus trägt. Bei der Variante „einfaches Beobachten“ ist das rechtlich gesehen nicht unbedingt erforderlich, aber wünschenswert, um jegliche möglichen

Konflikte mit dem Kaufhaus zu vermeiden. Sie begehen mit der Beobachtung noch keinen Hausfriedensbruch, aber wenn der Kaufhausmanager die Polizei ruft, weil Sie sein Kaufhaus den ganzen Tag beobachten, kann alleine das schon unerfreulich sein. Bei der Variante mit dem Hinweis auf die klemmende Tür müssen Sie, das ist offensichtlich, die Zustimmung unbedingt einholen. Mein Tipp: Besprechen Sie und fragen Sie lieber einmal mehr als einmal zu wenig.

Nach den zwei Tagen „Feldarbeit“ können Sie die Beobachtungsbogen dann ganz einfach auszählen und prüfen, ob Ihre Hypothesen richtig waren oder nicht, oder besser gesagt: Ob sich Ihre Erwartungen bestätigt haben oder nicht.

## Die Inhaltsanalyse

Auch die Inhaltsanalyse ist Ihnen aus dem Alltagshandeln bekannt. Wenn Sie sich ein neues Auto kaufen wollen und sich noch nicht endgültig entschieden haben, werden Sie die Prospekte der zur Wahl stehenden Autos zur Hand nehmen und die technischen und sonstigen Daten nachlesen, vielleicht sogar in einer Liste gegenüberstellen und vergleichen. Nichts anderes macht die Inhaltsanalyse.

Die wissenschaftliche unterscheidet sich von dieser alltäglichen „Inhaltsanalyse“ dadurch, dass sie vorab genau definierten Regeln folgt, in denen die Auswahl der zu analysierenden Objekte ebenso festgeschrieben wird wie die zu registrierenden Einheiten oder Zusammenhänge zwischen diesen Einheiten. Die Gütekriterien der Reliabilität und Validität (vgl. Porst 2014) sind sicherzustellen, die Vorgehensweise der Datenerhebung und -auswertung muss kontrollierbar und nachvollziehbar sein. Und natürlich und vor allem: Die wissenschaftliche Inhaltsanalyse ist an wissenschaftlichen Fragestellungen ausgerichtet, zielgerichtet und hypothesengeleitet.

Bei der Inhaltsanalyse ist nicht irgendein Untersuchungsobjekt Gegenstand des Interesses der Untersucher, sondern von diesem Objekt oder über dieses Objekt erstellte Daten oder sonstiges Material. Das können nachlesbare Materialien sein (z.B. Briefe, Tagebücher, Akten, Zeitungsartikel), anschauliche Materialien (z.B. Bilder, Grafiken, Werbeplakate) oder audiovisuelle Materialien (z.B. Filme, Nachrichtensendungen, Werbespots). Ihrer Fantasie sind bei der Auswahl der Gegenstände, die mit inhaltsanalytischen Verfahren untersucht werden sollen, praktisch keine Grenzen gesetzt. Alle diese Materialien werden (üblicherweise) nicht explizit zum Zwecke der Inhaltsanalyse erstellt, sondern aus beliebigen anderen Gründen produziert und erst im Nachhinein untersucht.

Hauptanwendungsbereich der Inhaltsanalyse in den Sozialwissenschaften ist Kommunikation in einem ganz allgemeinen Sinn, vor allem und traditionellerweise die politische Kommunikation und die Analyse von Massenmedien. Weitere Anwendungsbereiche sind die Werbeforschung, die Literaturwissen-

schaft (z.B. zur Feststellung umstrittener Autorenschaften) oder die soziologische Werteforschung.

Auch bei der sozialwissenschaftlichen Inhaltsanalyse gibt es qualitative und quantitative Ansätze. Im Sozialkundeunterricht bieten sich eher quantitative Ansätze an, weil die im Schulalltag sicher einfacher umzusetzen sind. Die SchülerInnen können z.B. Texte danach untersuchen, wie häufig ein bestimmter Begriff auftaucht ( $X$  tritt  $n$  mal auf – das wäre eine *Frequenzanalyse*), wie häufig ein Begriff in welcher Wertung auftaucht ( $X$  tritt  $n$  mal auf, die Erwähnungen sind  $a$  mal positiv,  $b$  mal neutral,  $c$  mal negativ – das wäre eine *Valenzanalyse*) oder wie häufig ein bestimmter Begriff im Zusammenhang mit einem anderen Begriff auftaucht ( $A$  tritt  $n$  mal gemeinsam mit  $B$  auf,  $m$  mal gemeinsam mit  $C$ , usw. – das wäre eine *Kontingenzanalyse*).

Wie könnte eine Inhaltsanalyse als Methode der Datenerhebung aussehen, die von Ihren SchülerInnen durchgeführt werden kann? Gehen wir – als der einfachsten Variante – von der Analyse gedruckter Texte aus:

Sie behandeln im Unterricht das Thema „Einfluss von Umfragedaten auf politische Akteure“. Sie gehen davon aus, dass PolitikerInnen die publizierten Ergebnisse von Umfragen begrüßen und verwenden, wenn sie deren eigene Position stärken, sie ablehnen oder gar negativ beurteilen, wenn dies eben nicht der Fall ist. Natürlich klingt dies trivial, wäre aber als Hypothese mit Hilfe belastbarer Daten empirisch zu prüfen.

Dazu müssten Sie zunächst die Positionen bestimmter Politiker zu bestimmten Themen eruieren. Um es einfach zu machen, konzentrieren Sie sich auf das Thema „Pkw-Maut in Deutschland“ und auf die PolitikerInnen Merkel, Seehofer, Gabriel, Hofreither und Gysi. Alleine die Ermittlung der Positionen dieser Damen und Herren zum Thema „Pkw-Maut“ wäre schon Gegenstand einer Inhaltsanalyse. Aber da wir uns ja für den Einfluss von Umfragedaten interessieren, müssen wir nun ermitteln, wie die genannten PolitikerInnen auf Umfrageergebnisse zum Thema reagieren.

Dazu wählen wir zunächst die Printmedien aus, die untersucht werden sollen: der SPIEGEL, der Focus, die Zeit, die Frankfurter Allgemeine Zeitung und Ihre lokale Zeitung als allgemeine Nachrichtenmedien, dazu die Zeitschrift des ADAC und der VDA-Politikbrief des deutschen Verbandes der Automobilindustrie als Fachmedien. Als Zeitraum für die Analyse legen wir die Zeit zwischen dem 1. Juli und dem 30. September 2014 fest; Analyseeinheiten sind alle Ausgaben der oben genannten Medien in dem genannten Zeitraum.

Ihre SchülerInnen zählen nun aus, wie häufig es in den Analyseeinheiten, also in den ausgewählten Medien, zu Berichten kommt, in denen sowohl die genannten PolitikerInnen als auch Ergebnisse von Umfragen zum Thema „Pkw-Maut“ genannt werden (Frequenzanalyse). In einem zweiten Schritt wird ausgezählt, wie häufig sich die PolitikerInnen positiv, neutral oder negativ zu den Umfrageergebnissen stellen (Valenzanalyse); dazu sollte es einen Katalog von Begriffen und inhaltlichen Kategorien geben, die als positive, neutrale oder negative Reaktionen definiert sind. Im dritten und abschließenden Teil werden die Ergebnisse der Umfragen und die Stellungnahmen der PolitikerInnen mit

deren eingangs ermittelten Grundposition zum Thema in Zusammenhang gebracht: Wie reagiert z.B. Gysi, der eher gegen die Pkw-Maut ist, auf Umfrageergebnisse, die sich für bzw. gegen die Pkw-Maut richten?

Im Grunde genommen wär's das schon: Hypothesen, Untersuchungsdesign, Analyseeinheiten, Analysezeitraum, Analysegegenstand, Erfassungsbogen.

Da sich Ihre Inhaltsanalyse mit allgemein zugänglichen Medien befasst, gibt es keine rechtlichen Probleme mit der Durchführung ihrer Studie. Allenfalls könnte sich der eine oder die andere der PolitikerInnen in seinen/ihren Äußerungen „missverstanden“ fühlen. Dies würde aber voraussetzen, dass sie die Ergebnisse Ihrer Inhaltsanalyse zur Kenntnis nehmen würden, aber das wird höchstwahrscheinlich nicht der Fall sein.

## Das Experiment

Wissenschaftliche *Experimente* sind wiederholbare Beobachtungen unter kontrollierten Bedingungen, bei denen eine oder mehrere unabhängige Variablen so manipuliert werden, dass eine Überprüfungsmöglichkeit der zugrundeliegenden Hypothesen in unterschiedlichen Situationen gegeben ist. Sie werden vor allem in der Medizin und Pharmazie durchgeführt, aber auch in Psychiatrie, Psychologie und Sozialpsychologie. Zu den spektakulärsten und selbst einer breiteren Öffentlichkeit bekannten Experimenten zählen das *Milgram-Experiment* und das *Stanford Prison-Experiment*; eine kurze Darstellung dieser „Klassiker“ finden Sie im ersten Beitrag zur Serie „Forschen in der Schule“ (Porst 2013).

Bei einem Experiment werden die TeilnehmerInnen zufällig in (üblicherweise) zwei Gruppen so unterteilt, so dass sich die Gruppen strukturell nicht unterscheiden; die eine Gruppe dient als Experimentalgruppe, die andere als Kontrollgruppe. Beide Gruppen werden im Experiment vollkommen gleichen Erfahrungen ausgesetzt mit dem entscheidenden Unterschied, dass nur die Experimentalgruppe mit dem „experimentellen Faktor“ konfrontiert wird. Der interessierende Wert (also der Gegenstand des Experiments) wird bei beiden Gruppen vor Beginn des Experiments gemessen; nach Durchführung des Experiments wird der interessierende Wert erneut gemessen (mindestens diese beiden Messungen sind erforderlich) – unterscheidet sich die Experimentalgruppe dann von der Kontrollgruppe, wird diese Unterscheidung auf den Einsatz des experimentellen Faktors zurückgeführt.

Die drei häufigsten Arten von Experimenten sind das Laborexperiment, das Feldexperiment und das Quasi-Experiment.

Das *Laborexperiment* findet in einer künstlich produzierten Umgebung statt, eben im Labor oder im Teststudio; hier können alle Rahmenbedingungen kontrolliert und Störungen ausgeschlossen werden, allerdings wird damit auch die Realität sozialer Handlungen mit ausgeschlossen.

Viel realitätsnaher ist das *Feldexperiment*, das im „richtigen Leben“ unter natürlichen Bedingungen stattfindet; allerdings sind hier die Rahmenbedin-

gungen nicht steuerbar und kaum zu kontrollieren, und es ist nur sehr schwierig nachzuweisen, dass Veränderungen tatsächlich dem experimentellen Faktor zuzuschreiben sind und nicht einem oder mehreren anderen Faktoren aus der realen Umwelt. Beispiel: Wir messen die allgemeine Lebenszufriedenheit von Personen; dann schenken wir ihnen eine Tube unserer neu entwickelten Zahncreme (das wäre der experimentelle Faktor). Wenn die Zahncreme aufgebraucht ist, messen wir die Lebenszufriedenheit der Personen erneut, und wenn sie sich dann mit ihrem Leben zufriedener zeigen als bei der ersten Messung, führen wir das auf unsere Zahncreme zurück. Da hier die (in einem echten Experiment erforderliche) Kontrollgruppe (Personen ohne unsere neue Zahncreme) fehlt, laufen wir allerdings das Risiko eines Fehlschlusses; vielleicht ist es gar nicht die Zahncreme, aufgrund derer die Leute zufriedener sind, sondern – z.B. – die Tatsache, dass „unsere“ Nationalmannschaft in der Zwischenzeit Weltmeister geworden ist (was nicht nur die Zahncremenutzer, sondern auch viele Andere zufriedener gemacht haben könnte).

*Quasi-Experimente* schließlich sind solche, die ebenfalls in der Realität stattfinden, aber nicht den strengen Anforderungen folgen, die an Experimente üblicherweise gestellt werden, weil z.B. die Wirkung eines Faktors nicht vor und nach seinem Einsatz gemessen werden kann, sondern nur nach seinem Einsatz. Beispiel: Aufgrund von Straßenbaumaßnahmen wird eine ansonsten stark befahrene Straße für zwei Wochen gesperrt (das wäre das Quasi-Experiment) und wir stellen fest, dass sich in dieser Zeit immer mehr AnwohnerInnen auf der Straße zum Gespräch treffen; das könnte ein Ergebnis des Quasi-Experiments sein, könnte aber schlicht auch witterungsbedingt erfolgen, weil gerade sonnige Sommertage ins Freie locken.

Wie könnte ein Experiment als Methode der Datenerhebung aussehen, das von Ihren SchülerInnen durchgeführt werden kann? Gehen wir – als der am einfachsten durchzuführenden Variante – von einem Feldexperiment aus:

Sie behandeln im Unterricht das Thema „Islam in Deutschland“. Sie gehen davon aus, dass Muslime geringere Erfolgsaussichten haben beim Versuch, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen als ihre nichtmuslimischen Konkurrenten. Und Sie grenzen diese Hypothese ein auf Arbeitsstellen im lokalen Handwerk. Sie wollen dies anhand von Reaktionen auf Bewerbungen um Arbeitsplätze nachweisen.

Aus den Handwerksbetrieben, die sich in Ihrem Ort befinden, wählen Sie zunächst diejenigen aus, die an Ihrem Experiment „teilnehmen“ sollen; Sie können dazu „per Zufall“ jeden x-ten Betrieb aus dem Branchenfernsprechbuch aussuchen; oder Sie können gezielt aussuchen, wenn Sie möchten, dass Betriebe aus bestimmten Branchen „teilnehmen“ sollen; aus methodischen Gründen sollten Sie nur solche Betriebe auswählen, bei denen der Inhaber oder die Inhaberin nicht mutmaßlich selbst Muslime sind (Da bleibt uns aber kaum anderes übrig, als über den Namen der InhaberInnen auf deren muslimischen Hintergrund zu schließen.).

Sie richten jetzt schriftliche Initiativbewerbungen an diese Betriebe. Die Bewerbungsschreiben sollten in Stil und Sprache, in Grammatik und Recht-

schreibung völlig identisch sein; allerdings sollte in der Hälfte der Bewerbungsschreiben deutlich erkennbar sein, dass der „Bewerber“ (wir nehmen nur männliche Absender, um den Einfluss des Geschlechts auszuschließen) Muslim ist.

Dann warten Sie auf den Rücklauf: Wie viele der Briefe bleiben gänzlich unbeantwortet, wie viele Absagen erhalten Sie, wie häufig werden Sie zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen? Und jetzt vergleichen Sie die beiden Gruppen („muslimische“ vs. „nicht-muslimische“ Bewerber): Stellen Sie Unterschiede fest, könnte (!) dies auf den muslimischen Hintergrund der „Bewerber“ zurückzuführen sein, könnte, und das ist das Manko des Feldexperiments, muss aber nicht.

Bleibt die Frage nach der Ethik. Natürlich ist es nicht besonders „anständig“, wenn Sie sich nur des Experimentes wegen um Stellen bewerben, aber zum einen muss der angeschriebene Betrieb nicht reagieren, und selbst wenn der Betrieb mit einer Absage reagiert, haben Sie ihm nur wenig Mühe bereitet. Aber was machen Sie, wenn Sie zum Vorstellungsgespräch eingeladen werden? Mein Vorschlag: Klären Sie in diesem, aber nur in diesem Fall den Betrieb über das Experiment auf; verbinden Sie das bei muslimischen Bewerbern durchaus mit positiven Kommentaren die Offenheit des Betriebes gegenüber muslimischen Bewerbern betreffend. Bei nicht-muslimischen Bewerbern empfiehlt sich ein freundlicher Brief des Dankes mit dem Hinweis, dass man an der Stelle aufgrund alternativer Optionen nicht mehr interessiert sei.

Rechtliche Probleme sind mit dieser Vorgehensweise nicht verbunden, niemand kann Ihnen Böses wollen, wenn Sie sich irgendwo bewerben (und sei es nur zum Schein); anders als Günter Wallraff<sup>3</sup> dringen Sie nicht in die Firmen ein, Sie stören auch nicht den Betriebsfrieden.

## Nicht-reaktive Datenerhebungsverfahren

Als nicht-reaktive Datenerhebungsverfahren bezeichnen wir Verfahren der Datenerhebung, bei denen methodenbedingte Einflüsse jeglicher Art (z.B. Einfluss der Interviewer auf die Antworten der Befragungspersonen oder Einfluss der Testleiter im Labor auf die Testergebnisse) von vornherein dadurch ausgeschlossen werden, dass es solche Einflüsse schlicht nicht gibt.

Bestimmte Formen der Beobachtung (z.B. nicht-teilnehmende verdeckte Beobachtung) zählen genauso dazu wie inhaltsanalytische Vorgehensweisen; da beide Verfahren zur Datenerhebung bereits näher behandelt worden sind, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die „typischen“ Verfahren *nicht-reaktive Feldexperimente* und *Verhaltensspuren*.

Bei nicht-reaktiven Feldexperimenten wird soziale Realität systematisch manipuliert, indem die interessierende Variable gezielt verändert wird und dann die Wirkungen dieser Veränderungen gemessen werden. Diese Experimente zeichnen sich dadurch aus, dass die Folgen der Manipulation in der sozialen Realität ermittelt werden können und die am Experiment „beteiligten“

Personen nicht wissen, dass sie Teil eines Experiments sind. Nicht-reaktive Feldexperimente finden also verdeckt in der natürlichen Umgebung der „Versuchsteilnehmer“ statt. Als bekanntestes Beispiel für nicht-reaktive Feldexperimente verweisen wir hier (siehe auch Porst 2013) auf die „lost letter technique“ (Milgram u.a. 1965; Milgram 1969), bei der frankierte und adressierte Briefe „verloren“ (tatsächlich aber bewusst an bestimmten Stellen hinterlegt) werden, um über die Rückgabe der „verlorenen“ Briefe auf das Prestige der Adressaten zu schließen.

Bei der Ermittlung von *Verhaltensspuren* schließlich sind dem Erfindungsreichtum der Forscher kaum Grenzen gesetzt: die Abnutzung von Teppichfliesen als Indikator für das Interesse an einem bestimmten Ausstellungsgegenstand im Museum (Webb u.a. 1966), die Abnutzung von Buchseiten zur Ermittlung von Lesegewohnheiten, der Aufruf bestimmter Seiten im Internet mit ähnlichem Ziel, selbst die Analyse von Speiseresten in Mülleimern mit dem Ziel, Ernährungsverhalten zu ermitteln ist – vielleicht nicht unbedingt angenehm – durchaus erfolgversprechend.

Auf Beispiele für das schulische Forschungsprojekt können wir hier verzichten. Wie die Ermittlung von Verhaltensspuren als Datengrundlage für sozialwissenschaftliche Aussagen in dem Forschungsprojekt Ihrer SchülerInnen aussehen könnte, ist einfach nachzuvollziehen und ebenso einfach reproduzierbar. Wie ein nicht-reaktives Feldexperiment aussehen könnte, haben wir an dem Beispiel der muslimischen Bewerber um eine Arbeitsstelle gerade dargestellt.<sup>4</sup>

## Prozessproduzierte Daten

Prozessproduzierte Daten sind alle Daten und Informationen, die von irgendjemandem über was auch immer erhoben und – für uns wichtig! – zugänglich gemacht worden sind. Wie die Gegenstände der Inhaltsanalyse sind auch sie nicht zum Zwecke unserer Forschung erstellt worden, sind deshalb also nicht-reaktiv.

Dass wir prozessproduzierte Daten im Zusammenhang mit der Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten abhandeln, ist natürlich nicht wirklich stringent, weil wir die Daten ja nicht eigens erheben, sondern bereits zu anderen beliebigen Zwecken erhobene Daten für unsere Studie verwenden; aber genaue genommen gilt das ja auch für die Inhaltsanalyse (siehe oben) und für die Sekundäranalyse (für die ein eigener Beitrag im Rahmen von „Forschen in der Schule“ vorgesehen ist). Jedenfalls bietet die Nutzung prozessproduzierter Daten die Chance, eine Vielzahl sozialwissenschaftlicher Themen zu bearbeiten.

Um Ihnen eine Vorstellung von der Vielzahl prozessproduzierter Daten zu geben, die wir für unsere Forschungsarbeiten verwenden können, schauen wir bei Häder (2010: 129f) nach: Auflistung von Fahrraddiebstählen, Angaben zur Geburtenhäufigkeit, Verkaufsangebote in Internetauktionen, Unterlagen der Stadt Leipzig und der Leipziger Volkszeitung zur Teilnahme an Protestaktio-

nen von 1992 bis 1996. Oder bei Diekmann (1995: 540f): Amtliche Register zu Heirat und Scheidung, Wohnungswechsel, Arbeitslosigkeit, Sozialversicherungsdaten, Steuerakten, Kriminalitätsstatistiken, Unfälle; private Archivdaten zu Löhnen einer Firma, zu Beförderungen und Beschäftigungsdauer.

Sie ahnen schon: Es gibt kaum ein sozialwissenschaftlich relevantes Thema, das man nicht mit prozessproduzierten Daten bearbeiten könnte. Nur ein Beispiel, das für die Forschungsarbeit Ihrer SchülerInnen in Frage kommen könnte: Erfassen Sie über einen bestimmten Zeitraum täglich oder wöchentlich die Anzahl der Aufrufe der Homepage Ihrer Schule und stellen Sie fest, ob die Aufrufe eher kontinuierlich erfolgen oder ob die Seite zu bestimmten Zeiten häufiger aufgerufen wird, z.B. vor Beginn eines neuen Schuljahres oder nach einem Artikel über die Schule in der Lokalzeitung.

## Zum Schluss

Soweit der Überblick über Datenerhebungsverfahren, die alternativ zur Befragung in den Sozialwissenschaften – und damit auch in den Forschungsprojekten Ihrer SchülerInnen – zum Einsatz gebracht werden können.

Bevor wir in der Serie „Forschen in der Schule“ wieder zur Befragung als zentralem Datenerhebungsverfahren zurückkommen werden, wollen wir uns im nächsten Beitrag mit der Sekundäranalyse von Umfragedaten und dem Zugang zu Daten beschäftigen.

Auch wenn es letztendlich wünschenswert wäre, dass Ihre SchülerInnen im Sozialkundeunterricht mit Primärdaten (also mit eigens und selbst erhobenen Daten) arbeiten würden, wäre es gut zu wissen, wo man welche bereits vorliegenden Daten zu welchen Fragestellungen abrufen kann. Egal ob es sich um Daten der amtlichen Statistik handelt oder um frei zugängliche Daten aus sozialwissenschaftlichen Studien – sie erneut zu bearbeiten und auszuwerten kann oft sehr nützlich sein. Zum einen weil damit etwa ein eigenständiger Zugang zu bereits vorhandenen, auf der Basis dieser Daten erstellten Forschungsergebnissen gefunden werden kann, etwa um diese Ergebnisse zu überprüfen oder sie aus einem anderen Blickwinkel zu kommentieren. Zum andern aber auch, um sie als Ergänzungsmaterial für die eigenen, selbst erhobenen Primärdaten zu verwenden.

## Anmerkungen

- 1 Ruth Holthof ist als Studienassessorin im Fach Sozialkunde am Eleonoren-Gymnasium in Worms tätig.
- 2 Besonders ansprechend beschreibt Andy Williams das Beobachten als Alltagshandeln in seinem Song „Music to watch girls by“ (1967 bei Columbia erschienen): „The boys watch the girls while the girls watch the boys who watch the girls go by“; das Original dieses Songs stammt im Übrigen von „The Bob Crewe Generation“ (1966 bei DynoVoice Records erschienen).
- 3 Der Journalist und Autor Günter Walraff hat sich „undercover“ in verschiedenen Großunternehmen (unter anderem bei der BILD-Zeitung) betätigt und über die dort herrschenden Arbeitsbedingungen berichtet. Man könnte ihn als den bekanntesten und spektakulärsten investigativen Journalisten im deutschsprachigen Raum bezeichnen. Mehr dazu finden Sie auf seinen websites: <http://www.guenter-wallraff.com/>
- 4 Die Unterscheidung in Feldexperiment und nicht-reaktives Feldexperiment ist ausschließlich modellhaft; in der Forschungspraxis unterscheiden sich diese beiden Verfahren oft nicht.

## Literatur

- Diekmann, A. (1995): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Häder, M. (2010): Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. 2. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften
- Mayntz, R., Holm, K. & P. Hübner (1971): Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie. 2. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Milgram, S. (1969): The Lost-Letter Technique. *Psychology Today* 3 (1): 30-33, 66-68
- Milgram, S., Mann, L. & S. Harter (1965): The Lost-Letter Technique. *Public Opinion Quarterly* 29: 437-438
- Porst, R. (2013): Sozialwissenschaftliche Methoden im Sozialkundeunterricht. S. 561-573 in *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik – GWP 62*, Heft 4
- Porst, R. (2014b): Von der Fragestellung zum Fragebogen – Zentrale Begrifflichkeiten. S. 221-232 in *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik – GWP 63*, Heft 2
- Von Alemann, H. (1977): Der Forschungsprozess. Eine Einführung in die Praxis der empirischen Sozialforschung. Stuttgart: Teubner
- Webb, E. T., Campbell, D. T., Schwartz, R. D., Sechrest, L. & J. B. Grove (1966): *Nonreactive Measures in the Social Sciences*. Boston: Houghton Mifflin

# Europawahl: In Deutschland durfte es keine Sperrklausel geben

*Heiner Adamski*

## I. Demokratie und Wahlen

In einer Demokratie sind Wahlen das politische Instrument des Volkes zur Ausübung der Volksherrschaft: eben der Demokratie. Die Begriffe Demokratie und Wahlen sind aber schillernde Begriffe. Hinter ihnen liegen ganze Gebirge hochpolitischer Probleme. Unstrittig sind in einer Demokratie die in Verfassungen oder im Wahlrecht verankerten Wahlgrundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Gleichheit und Freiheit sowie der Grundsatz des Wahlgeheimnisses, aber einige dieser Grundsätze werden in der Praxis unterschiedlich umgesetzt, was dann dazu führen kann, dass in manchen Wahlsystemen große Stimmenanteile praktisch „unter den Tisch fallen“. Nicht zuletzt gibt es einige nur mathematisch zu lösende Probleme einer „gerechten“ Widerspiegelung der Stimmabgaben bei den Wahlen zu einem Parlament – und selbst hier wird mit unterschiedlichen mathematischen Verfahren und Folgen für die sogenannte Erfolgswertgleichheit der Stimmen gearbeitet. Wahlen werden also in gewisser Weise auch durch das Wahlrecht entschieden.

## II. Sperrklauseln

Ein besonderes und derzeit aktuelles Problem sind Sperrklauseln. Es geht dabei darum, dass eine politische Partei bei der Vergabe von Mandaten in einem Parlament nur dann berücksichtigt wird, wenn sie mindestens eine bestimmte



**Heiner Adamski**

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Stimmenzahl erreicht. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies für Wahlen zum Bundestag sowie für Landtagswahlen und viele Kommunalwahlen mindestens fünf Prozent der abgegebenen Zweitstimmen. Der Sinn solcher Klauseln ist die Sicherstellung eines „gut geordneten“ arbeitsfähigen Parlaments; die Volksvertretung soll nicht zu sehr durch Splittergruppen zerfasern und sich selbst behindern. Die politischen Folgen einer Sperrklausel – die unterschiedlich hoch oder niedrig sein kann – können enorm groß sein. Beispielsweise wäre der gegenwärtige Deutsche Bundestag bei einer nur minimal niedrigeren Sperrklausel – viereinhalb statt fünf Prozent – anders besetzt. Bei der letzten Bundestagswahl wären die FDP und die „Alternative für Deutschland“ ins Parlament gekommen. Die Wahrscheinlichkeit einer anderen Bundesregierung und einer anderen Opposition wäre groß gewesen.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel galt in Deutschland auch für Europawahlen. 2011 wurde sie aber vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig und nichtig erklärt. 2014 kam es zu einem weiteren Urteil. Die Entwicklung stellt sich in groben Zügen so dar:

Das Europäische Parlament war ursprünglich eine parlamentarische Versammlung von abgesandten Mitgliedern der nationalen Parlamente der Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 1976 wurde vom damaligen Rat der Europäischen Gemeinschaften – d.h. der drei Teilgemeinschaften Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) und EWG/EG – eine allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten durch die Wahlberechtigten in den Mitgliedstaaten beschlossen (Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung). Ein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Wahlrecht und ein daraus resultierendes einheitliches Wahlverfahren wurde damals nicht normiert – und ein solches Wahlrecht gibt es bis heute nicht. Für spätere Wahlverfahren galten und gelten innerstaatliche Vorschriften der Mitgliedstaaten. Gemäß einer Bestimmung in Art. 7 Abs. 2 des erwähnten Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung wurde in der Bundesrepublik Deutschland 1978 das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) erlassen.

Dieses Gesetz ist seit 1979 die gesetzliche Grundlage für die Wahl zum Europäischen Parlament. Die Wahl muss danach nicht nur allgemein und unmittelbar, sondern auch frei, gleich und geheim erfolgen. Außerdem entschied sich der Gesetzgeber für eine Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen und legte fest, dass die auf die Wahlvorschläge entfallenden Sitze in der festgelegten Reihenfolge zu besetzen seien („starre“ Liste) und dass dies bei Listenverbindungen entsprechend gelte. In § 2 Abs. 7 EuWG wurde bestimmt:

„Bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge werden nur Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.“

Das Bundesverfassungsgericht hat die Sperrklausel 1979 als verfassungsgemäß beurteilt. Das Gericht begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Sperrklausel geeignet und erforderlich sei, eine übermäßige Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament zu verhindern und dessen Fähigkeit zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung und damit zur Erledigung der dem Parlament zugewiesenen Aufgaben zu sichern (BVerfGE 51, 222).

In den folgenden Jahren kam es zu mehreren Änderungen der Rechtsgrundlagen der Europawahlen u.a. durch die Entwicklungen der Europaverträge. Geblieben war u.a. die Fünf-Prozent-Sperrklausel – aber nur bis zum Jahre 2011. In dem Jahr ist sie vom Bundesverfassungsgericht in einem Urteil über Wahlprüfungsbeschwerden als mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig „gekipppt“ worden (Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – Az. 2 BvC 4, 6, 8/10).

Zwei Richter (Di Fabio und Mellinghoff) sind der Senatsmehrheit aber nicht gefolgt. Sie schreiben in einer „Abweichenden Meinung“:

„Wir tragen die Entscheidung in Ergebnis und Begründung nicht mit. Der Senat gewichtet durch eine zu formelhafte Anlegung der Prüfungsmaßstäbe den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit politischer Parteien nicht überzeugend, zieht den Gestaltungsspielraum des Wahlgesetzgebers zu eng und nimmt eine mögliche Funktionsbeeinträchtigung des Europaparlaments trotz dessen gewachsener politischer Verantwortung in Kauf.

Die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel wird auf entsprechende Wahlprüfungsbeschwerden hin als Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit politischer Parteien verfassungsrechtlich auf seine Rechtfertigung geprüft. Hat das Bundesverfassungsgericht noch im Jahr 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Europawahl als gerechtfertigt angesehen (BVerfGE 51, 222), so hält der Senat heute trotz abnehmender praktischer Wirkung der Sperrklausel (...) und trotz beträchtlicher Kompetenzzuwächse sowie einer deutlich gestiegenen politischen Bedeutung des Europaparlaments (...) die Sperrklausel für nicht mehr gerechtfertigt, ohne dass hinreichend offengelegt wird, inwieweit sich die Maßstäbe der Beurteilung verändert haben.“

Aufgrund dieses Urteils wurde das Europawahlgesetz geändert. Die Fünf-Prozent-Hürde wurde durch eine Drei-Prozent-Hürde ersetzt. § 2 Abs. 7 EuWG bestimmte nunmehr:

„Bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge werden nur Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens 3 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.“

Gegen diese neue (niedrigere) Sperrklausel bei der Europawahl haben sich mehrere (teilweise gefährliche rechtsgerichtete und teilweise skurrile) Antragsteller mit Organstreitverfahren bzw. Verfassungsbeschwerden „zur Wehr gesetzt“. Sie sehen sich durch die Sperrklausel in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Es sind u.a.:

Nationaldemokratische Partei Deutschlands; Bundesverband der Bürgerrechtspartei Die Freiheit; Ab jetzt ... Demokratie durch Volksabstimmung; Allianz Graue Panther; Bündnis 21/RRP; Deutsche Konservative Partei; Deutsche

Zukunft; Demokratische Schwul / Lesbische Partei – Die Bürgerpartei DSLP; Familien-Partei Deutschlands, Freie Wähler Deutschland; Graue Panther Deutschland; Partei für Franken; Piratenpartei Deutschland; die Partei (Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative); Bundesvereinigung Freie Wähler, Ökologisch-Demokratische Partei; Die Republikaner; AUF – Partei für Arbeit, Umwelt und Familie – Christen für Deutschland.

Diese Antragsteller hatten Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht hat nach dem Urteil aus dem Jahre 2011 in einem weiteren Urteil vom 26. Februar 2014 (Az. 2 BvE 2/13 u.a.) auch diese Drei-Prozent-Sperrklausel „gekippt“. Deutschland gehört damit nun zur Gruppe von EU-Staaten ohne Sperrklausel. Andere Länder haben eine andere Regelung:

<b>EU-Staaten ohne Sperrklausel bei der Wahl des EU-Parlaments</b>	<b>EU-Staaten mit Sperrklausel bei der Wahl des EU-Parlaments</b>
Belgien	Bulgarien
Dänemark	Frankreich
Deutschland	Griechenland
Estland	Italien
Finnland	Kroatien
Großbritannien	Lettland
Irland	Litauen
Luxemburg	Niederlande
Malta	Österreich
Portugal	Polen
Spanien	Rumänien
Zypern	Schweden
	Slowakei
	Slowenien
	Tschechien
	Ungarn

Am Rande sei angemerkt, dass es noch weitere Unterschiede gibt. So besteht beispielsweise in vier der 28 EU-Mitgliedstaaten eine Wahlpflicht (Belgien, Griechenland, Luxemburg und Zypern). Das aktive und passive Wahlrecht ist altersmäßig nicht einheitlich.

### III. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2014

„Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der sich für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus Art. 3 I GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlrechtsgleichheit ergibt (...), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger (...) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (...). Er gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (...). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleich-

heit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (...).

Bei der Verhältniswahl verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit darüber hinaus, dass jeder Wähler mit seiner Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss (...). Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (...).

Der aus Art. 21 (1) GG abzuleitende Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und die unter dem Gesichtspunkt demokratisch gleicher Wettbewerbschancen auch für sonstige politische Vereinigungen im Sinne des § 8 (1) EuWG gebotene Chancengleichheit (Art. 3 (1) GG) verlangen, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb muss in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn verstanden werden. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (...)

Die Drei-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG bewirkt eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen; zugleich wird durch die Sperrklausel der Anspruch der politischen Parteien auf Chancengleichheit beeinträchtigt. Die Sperrklausel bedarf daher – im Grundsatz nicht anders als eine Fünf-Prozent-Sperrklausel (...) – der Rechtfertigung. (...)

Für Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit verbleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum (...). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht nicht die Aufgabe des Gesetzgebers zu übernehmen und alle zur Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen (...) oder eigene Zweckmäßigkeitbeurteilungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen (...). Weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegt aber die Ausgestaltung des Wahlrechts hier einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (...).

Der Einsatz einer Sperrklausel beruht auf der Einschätzung des Gesetzgebers von der Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, dadurch zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewichts für die Aufgabenerfüllung der Volksvertretung. Bei dieser Prognoseentscheidung darf der Gesetzgeber zur Rechtfertigung des Eingriffs nicht allein auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung abstellen (...). Dürfte der Gesetzgeber frei darüber befinden, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen in Betracht zieht, würde eine gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich deren tatsächlicher Grundlagen, unmöglich gemacht (...).

Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Drei-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Deshalb genügt die bloße „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung nicht. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände kann die Drei-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen (...).

Die Drei-Prozent-Sperrklausel findet keine Rechtfertigung im Hinblick auf zu erwartende politische und institutionelle Entwicklungen und damit verbundene Änderungen der Funktionsbedingungen des Europäischen Parlaments in der nächsten Wahlperiode.“

Anmerkung: Ebenso wie 2011 ist auch dieses Urteil nicht einstimmig ergangen. Ein Richter (Müller) schreibt in einer ausführlichen Darstellung einer „Abweichenden Meinung“:

„Zu meinem Bedauern sehe ich mich nicht in der Lage, die Entscheidung mitzutragen. Nach meiner Überzeugung stellt der Senat zu hohe Anforderungen an die Feststellung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit und trägt damit dem Auftrag des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Wahlrechts unzureichend Rechnung. Im Ergebnis führt dies nicht nur zur Beschreitung eines deutschen Sonderweges bei der Wahl des Europäischen Parlaments, sondern auch zur Hinnahme des Risikos einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments jedenfalls für die Dauer einer Legislaturperiode. Dass dies verfassungsrechtlich geboten ist, vermag ich nicht zu erkennen.“

#### IV. Kommentar

Bei der Lektüre der beiden gesamten Urteile des Bundesverfassungsgerichts – also aller bis in Details gehenden Ausführungen – entsteht der Eindruck, dass jeweils die Mehrheit der Richter das Europaparlament nicht oder noch nicht als richtiges Parlament sieht und vielleicht sogar seine neuen Rechte und Kompetenzen ignoriert (das Parlament wählt ja beispielsweise erstmals auf der Grundlage des Lissabon-Vertrages den Präsidenten der EU-Kommission). Das Urteil vermittelt den Eindruck, dass das Europaparlament als eine Ansammlung so vieler Parteien gesehen wird, dass es auf ein paar weitere Parteien nicht ankomme und dass die Gleichheit jeder einzelnen Stimme wichtiger sei als die Arbeitsfähigkeit des Europaparlaments. Jedenfalls gewährt das Bundesverfassungsgericht dem Europaparlament im Rahmen seiner Möglichkeiten – über den Einfluss auf die Wahl deutscher Vertreter – keinen Schutz vor zu starker Aufteilung politischer Kräfte. Das Gericht verweist auf die Möglichkeit des Anschlusses kleiner Parteien an die großen Fraktionen, aber es ist doch gar nicht klar, ob ein solcher Anschluss gelingt. Wenn alle Mitgliedstaaten der EU – also auch die 16 Staaten mit Sperrklauseln – bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nach dem Urteil des höchsten deutschen Gerichts verfahren würden, dann

würde das Europaparlament – dieses einzige direkt gewählte überstaatliche Parlament – vielleicht gefährlich beeinträchtigt und die Frage, was eigentlich Europa ist und welche Telefonnummer Europa hat (so eine Frage von Henry Kissinger) noch schwerer zu beantworten.

Bei der Frage nach Sinn oder Unsinn von Sperrklauseln muss doch eines klar sein: es geht um politische Macht. Warum sollte Deutschland dann angesichts der in den meisten Mitgliedstaaten bestehenden Zugangsbeschränkungen zum Europaparlament sein Kontingent (die Deutschland zustehenden 96 von insgesamt 751 Sitzen) per Abschaffung einer Sperrklausel den oben in Abschnitt II aufgeführten „Antragstellern“ von der NPD bis zu seltsamen Politikphantasten zu Lasten seriöser Parteien öffnen? Jetzt sind im Europaparlament neben Abgeordneten aus den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sowie Vertretern der FDP und der AfD je ein Vertreter der Partei Familie, der Freien Wähler, der Tierschutzpartei, der Piraten, der ÖDP, der NPD und der Partei „die Partei“ (mit einem Satiriker der Titanic) zu finden.

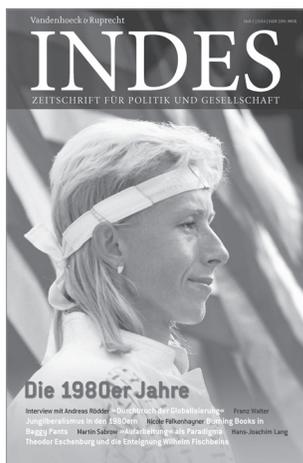
Ein weiterer Punkt ist: Unter den EU-Mitgliedstaaten ohne Sperrklausel gibt es einige kleine mit einer kleinen Anzahl Abgeordneter. In solchen Staaten muss eine Partei für ein Mandat einen relativ hohen Stimmenanteil erreichen. Das ist – ohne Sperrklausel – eine gleichsam natürliche Hürde.

Und schließlich ist noch dies zu sehen: Die ganz überwiegende Mehrheit der im Europaparlament vertretenen Parteien sind in ihren Ländern maßgeblich in der Politik. Nur wenige Parteien sind nur im Europaparlament vertreten. Auch hier stellt sich die Frage, warum soll dann Deutschland – das das größte Sitzkontingent hat – Vertreter nicht wirklich ernst zu nehmender Parteien und gar noch einen NPD-Vertreter entsenden und so seine Möglichkeiten der erfolgreichen Interessenvertretung reduzieren? Die Integration dieser Vertreter in Fraktionen ist ja nicht gewährleistet – und dann stellt sich die Frage: Dient eine haarspalterische Rechtsauslegung der erfolgreichen Vertretung von Interessen? Sind Zugangsbeschränkungen – auch niedrige wie eine Drei-Prozent-Hürde – eine tatsächliche Gefährdung der Wahlgleichheit? Die Vertreter „Abweichender Meinungen“ sehen es so nicht. Sie haben wohl die besseren Argumente.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 2014 muss aber nicht das letzte Wort sein. In den Leitsätzen heißt es, dass der „mit der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht verbundene schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen (ist)“ und dass sich eine „abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben (kann), wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern“. Zu diesen Änderungen können auch Änderungen in der „Besetzung“ des Senats gehören. Vielleicht folgen dann die Richter den jetzt noch „Abweichenden Meinungen“. Das Recht – auch das Wahlrecht – ändert sich mit den parlamentarischen Mehrheiten und auch mit den Richtern.

# INDES. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft – Herausgegeben von Franz Walter

## Das Zeitgefühl der 1980er Jahre



2014, Heft 1

2014. 168 Seiten, kartoniert

ISBN 978-3-525-80006-5

€ 16,95 D

**Auch als eBook erhältlich**

Im Mittelpunkt des Heftes steht ein Jahrzehnt, in dem in Deutschland und Europa viele Entwicklungen erstmals mit Macht an die Oberfläche gedrängt haben, die uns gleichwohl bis in die heutigen Tage prägen: von dem Bewusstsein über Umweltverschmutzung, Ressourcenknappheit und der Skepsis gegenüber vermeintlichen Zukunftstechnologien bis zu den Diskussionen um Staatsverschuldung und ökonomisch neuliberale Regierungsparadigmen. Dieser (Retro-)Perspektive, den drängenden Fragen der achtziger Jahre selbst und der Frage, was davon einerseits prägend blieb, was andererseits klanglos versandete, widmet sich diese Nummer von INDES.

## Die gesellschaftlichen Funktionen von Tabus



2014, Heft 2

2014. 144 Seiten, kartoniert

ISBN 978-3-525-80007-2

€ 16,95 D

**Auch als eBook erhältlich**

Diese Ausgabe widmet sich im Schwerpunkt den »Tabus«. Der Tabu-Begriff ist denkbar breit. Grundsätzlich lässt sich nahezu alles und jedes tabuisieren. Einerseits stabilisieren Tabus das gesellschaftliche Machtgefüge, indem sie Korridore des Erlaubten markieren und bestimmte Gedanken, Äußerungen und Handlungen sanktionieren. Andererseits verlieren Tabus ihre Funktion als Stabilisatoren der bestehenden Zustände in dem Moment, da sich Tabubrüche allgemein üblich werden. Zudem fördern Tabus stets auch ihre Verneinung, sie bringen z.B. auch die Person des Tabubrechers überhaupt erst hervor.

**Indes ist auch im Abo erhältlich. Mehr Informationen unter [www.v-r.de](http://www.v-r.de).**

# Soziologische Aufklärung: Niklas Luhmann

*Bernhard Schäfers*

Nicht nur in der Soziologie, seiner eigentlichen Disziplin, sondern auch in der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Philosophie, der Geschichts-, der Kunst- und der Literaturwissenschaft gehört Niklas Luhmann zu den theoretischen Leitfiguren. Die Pädagogik macht hier, wie zu zeigen ist, keine Ausnahme.

Niklas Luhmann wurde 1927 in Lüneburg geboren; er starb 1998 an seinem Wohnsitz Oerlinghausen, einem Städtchen bei Bielefeld. Das städtische Gymnasium trägt inzwischen seinen Namen. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg und der zweiten Staatsprüfung war er am Obergerverwaltungsgericht Lüneburg und im Niedersächsischen Kultusministerium tätig. 1960/61 wurde er für ein Ergänzungsstudium an der Harvard-Universität frei gestellt, zum Studium bei Talcott Parsons (1903-1979), dem bedeutendsten Vertreter der damals dominanten soziologischen Theorie, des Strukturfunktionalismus.

Von 1962-1965 war Luhmann Referent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Von dort berief Helmut Schelsky, Lehrstuhlinhaber für Soziologie an der Universität Münster, den noch nicht promovierten *shooting star* der Soziologie als Abteilungsleiter an die Sozialforschungsstelle Dortmund der Universität Münster, wo die Promotion und Habilitation von Luhmann in nur einem Jahr erfolgten – ein einmaliger Fall in der deutschen Universitätsgeschichte. 1968 wurde Luhmann auf ein Ordinariat für Soziologie an die neu gegründete Universität Bielefeld berufen, wo er bis zu seiner Emeritierung im Jahr 1993 blieb.



**Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers**  
Soziologe

## Ausgang und Grundzüge der Luhmannschen Gesellschaftstheorie

Im Januar 1967 hielt Luhmann in Münster seine Antrittsvorlesung mit dem Titel: „Soziologische Aufklärung“. Die Absicht war, aus einer zu engen Sicht auf die Aufklärung herauszuführen. Während Ralf Dahrendorf, etwa gleichzeitig, Soziologie als „angewandte Aufklärung“ definierte, sah Luhmann die Aufgabe der Soziologie in der „Abklärung der Aufklärung“. Soziologie sei der Versuch, „der Aufklärung ihre Grenzen zu gewinnen“ und nicht entlang einer zu idealistischen Vorstellung von Mensch und Gesellschaft zu denken (vgl. Luhmann 2009).

Luhmann ging in seinen Analysen der Gesellschaft und ihrer Funktionssysteme davon aus, dass es durch die Aufklärung und die industrielle Revolution zur Ausdifferenzierung dieser Teilsysteme gekommen war, die ihren Autonomieanspruch auf diese oder jene Weise durchsetzen mussten: die Wirtschaft, die Wissenschaft, das Recht, Religion und Kirche. Zu all diesen Teilsystemen – und etlichen mehr – gibt es von Luhmann eine Monographie.

Alle Teilsysteme der Gesellschaft stabilisieren und entwickeln sich nach demselben Muster: sie haben für die Gesellschaft eine wichtige Funktion zu erfüllen, spezifiziert in einem Programm. Der Funktionsablauf basiert auf einem binären Code, der, um wirksam zu werden, ein eindeutiges Medium erfordert. Das politische System hat z.B. die Funktion, gesellschaftlich bindende Entscheidungen herzustellen. Ihr Medium ist der Kampf um Macht bzw. öffentliche Ämter; politische Ideen/Ideologien bestimmen ihr Programm, und der binäre Code folgt dem Muster: Regierung vs. Opposition.

Um sich gegenüber allen anderen Teilsystemen der Gesellschaft stabil zu erhalten, muss jedes System (beginnend beim psychischen System, dem inneren Menschen) über Mechanismen der Grenzziehung verfügen und immer neu entscheiden, was zum System selbst und was zu seiner Umwelt gehört. *Selbstreferenz* und *Fremdreferenz* sind weitere Bezugspunkte der Analyse.

### Komplexität, Vertrauen, Sinn

Eine der bekanntesten Schriften Luhmanns heißt: „Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität“. Es verwundert, dass in der Gegenwart, wo das wechselseitige Vertrauen und das in Institutionen abnehmen, nicht häufiger auf diese Schrift verwiesen wird. Luhmann bezeichnet Vertrauen als einen „elementaren Tatbestand des sozialen Lebens“. Vertrauen nehme geschichtlich wie sachlich vielerlei Gestalt an; es hatte in archaischen Sozialordnungen einen völlig anderen Stellenwert als in gegenwärtigen Gesellschaften, in denen es Vertrauen auch in „allgemeine Systemmechanismen“ geben müsse (Luhmann 1973: 35ff.; 50ff.). Dieses „Systemvertrauen“ ergänze das persönliche Vertrauen. In hochkomplexen Gesellschaften muss Vertrauen den gegebenen Mangel an vollständiger Information ersetzen, wird also immer wichtiger. Luhmann warnt jedoch davor, diesen Mechanismus als

Grundlage des gedeihlichen Zusammenlebens zu überfordern. In modernen Gesellschaften ist die wichtigste Stütze für Systemvertrauen das Recht.

Luhmann geht es nicht zuletzt darum, die „überkomplexen Informationsbestände“ und die sich rasant verändernden Handlungsbedingungen so zu analysieren, dass sie für die Individuen anschlussfähig werden und mit individuellem *Sinn* versehen werden können. Sinn ist nach Luhmann „eine Ordnungsform menschlichen Erlebens“ (Luhmann 1971: 31). Nur die Fähigkeit der Individuen zur Selektion von Sinn für ihr eigenes Handeln mache die zunehmende Komplexität der gesellschaftlichen Tatsachen und Handlungsfelder überschaubar und „erlebbar“.

### „Das Erziehungssystem der Gesellschaft“

Unter diesem Titel erschien (2002) eine der nachgelassenen Schriften Luhmanns. In seinem Gesamtwerk haben Fragen des gesellschaftlichen Funktionssystems Erziehung seit den 1970er Jahren einen erheblichen Stellenwert (vgl. hierzu Corsi 2000). Seine Auffassung von Mensch und Gesellschaft, von Individuum und Person und die schwierige Rolle der Erziehung zwischen Familie und Sozialisation für die Gesellschaft werden durch seinen systemanalytischen Ansatz in ein völlig neues Licht gerückt. Die Ausdifferenzierung der Erziehung als eigenständiges Funktionssystem war erst möglich, als „die Welt der Kinder in ihrer Besonderheit erkannt und von der Welt der Erwachsenen unterschieden wird“. Seither seien die Familien „auf eine Vorbereitungs- und Begleitfunktion reduziert, deren Maßstab, was Erziehung betrifft, letztlich der Schulerfolg ist“ (Luhmann 2002: 111). Historisch sei eine bereits vorhandene Komplexität der Gesellschaft und soziale Differenzierung vorauszusetzen, für die dann erzogen und ausgebildet werden musste.

In die Zeit der Aufklärung fällt auch die Herausbildung des Bildungsbegriffs. „Mit dem Begriff der Bildung reagiert das Erziehungssystem auf den Verlust externer (gesellschaftlicher, rollenförmiger) Anhaltspunkte für das, was der Mensch sein bzw. werden soll“ (Luhmann 2002: 186). Bildung bezeichnet einen anzustrebenden Zustand und erfordert Aktivität, also Arbeit; sie wird, wenn auch unter ganz anderen Voraussetzungen, Teil einer Gesellschaft, in der prinzipiell alle arbeiten müssen.

Luhmann macht deutlich, wie schwierig es gerade für das Erziehungssystem ist, seine Autonomie zu behaupten: gegenüber immer neuen Erwartungen seitens der Eltern und des politischen und ökonomischen Systems. Parallel zu diesen Funktionssystemen muss eine immer weitere Ausdifferenzierung und damit Komplexitätssteigerung erfolgen, um sowohl Eigenständigkeit als auch eine adäquate Funktionserfüllung des Erziehungssystems zu gewährleisten.

Erziehung setzt ein bestimmtes Bild vom zu erziehenden Menschen und den grundlegenden Erziehungszielen voraus. Gegenüber verallgemeinernden, idealistischen Vorstellungen übernahm das Erziehungssystem mehr und mehr Sichtweisen empirischer Wissenschaften über den Menschen und seine Voraussetzungen der Erziehung und Bildung.

Gleichwohl kann auch das Erziehungssystem nicht auf allen Menschen gemeinsame Eigenschaften und Vorstellungen verzichten. Das schließt Reduktionen über bestimmte Eigenschaften nicht aus. Hierzu heißt es in seinem von ihm als abschließend betrachteten Werk, *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (1998): „Die Problematisierung der menschlichen Individualität im Blick auf die Eigenart der Assoziationen und Gefühlsbildungen des Einzelnen beginnt um die Mitte des 18. Jahrhunderts. Daran zerbricht die traditionsreiche kosmologische Situierung des Menschen in einer Ordnung, die ihm Rang und Lebensform zuweist, und stattdessen wird das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft zum Problem. Wie immer man Traditionsbegriffe, besonders ‚Vernunft‘, fortführt: offensichtlich gehört ja nicht alles, was den Menschen individualisiert, zur Gesellschaft“. Im Zusammenhang gesellschaftlicher Kommunikation sei von den Systemdynamiken des Einzelnen abzusehen.

Damit ist eine Differenz zwischen Individuum und Gesellschaft bezeichnet, deren Freiheitsspielräume auszuloten wären. Es verhält sich also anders, als immer wieder behauptet wird: Luhmann würde den Menschen aus der Gesellschaft hinaus komplimentieren, seitdem in seinem Theoriegebäude *Kommunikationen* zum entscheidenden Element der gesellschaftlichen Systeme avancierten. Luhmann will, dass das „Innenleben der Menschen“ außen vor bleibt; in dieses könne man „gar nicht hineinleuchten, denn das würde jede soziale Kommunikation sofort zum Stillstand bringen“. Der Mensch „ist nur noch eine Rahmenbedingung für unübersehbare Komplexität, aber nicht mehr ein Gegenstand, über den man direkt Aussagen formulieren kann“ (Luhmann 2008: 256).

Wie sich Immanuel Kant gegen den Vorwurf verteidigen musste, er habe der Religion in seiner *Kritik der reinen Vernunft* den Kampf angesagt, weil er sie nur außerhalb der Vernunftordnung duldet, so ist es bei Luhmann. Kant hatte sich mit dem Argument verteidigt, alles geschehe, um der Religion ihren eigenen, neuen Platz zuzuordnen. Luhmann hebt hervor, dass das „Innenleben der Menschen“ besser unbeachtet bleibt, um zum einen der Persönlichkeit ihren eigenen Raum zu bewahren und zum anderen, weil nur so die handelnden Personen in den Funktionssystemen kommunikationsfähig sind.

In seinem Beitrag zur Resonanz der Luhmannschen Theorie in der Pädagogik schreibt Giancarlo Corsi von der Universität Lecce in Apulien, dass Luhmann mit seinen systemtheoretischen Überlegungen den zentral-normativen Bezugspunkt der Erziehung treffe: das pädagogische Verhältnis zu dem als Person oder sogar als Subjekt verstandenen Zögling. Die Entscheidung der Systemtheorie, sich radikal von den Subjektvorstellungen der alt-europäischen Tradition zu distanzieren, könne die Pädagogik nicht ohne Probleme übernehmen (Corsi 2000: 271). Aber das damit verbundene „Irritationspotenzial“ sei zu nutzen, um ein Reflexionsniveau zu erreichen, das für eine Diskussion dieser „Traditionsbestände“ der abendländischen Philosophie und Pädagogik, die um die Begriffe Individuum, Person, Subjekt und Freiheit kreisen, erforderlich sei.

## Semantik als Anzeiger des sozialen und kulturellen Wandels

Luhmann geht davon aus, dass Handlungsformen weniger beständig sind als „das mediale Substrat“, mit dem über sie kommuniziert wird. Formen erhalten sich nur „über besondere Vorkehrungen wie Gedächtnis, Schrift, Buchdruck“. In der Sprach- und Begriffsgeschichte, die bei Luhmann eng an die Sozialgeschichte gekoppelt ist, werden immer neue Bedeutungen durch Variation und Differenzierung von medialen Substraten und Formen erzeugt (Luhmann 1997: 200 f.).

Für den Wandel von Formen und medialen Substraten steht bei Luhmann der Begriff *Semantik*. Unter *Semantik einer Gesellschaft* versteht er die Gesamtheit der Formen, mit denen Sinn typisiert und nach Bedarf zeitlich, sachlich und sozial generalisiert wird. Hierbei spielen die *Verbreitungsmedien* eine zentrale Rolle. Ihre Evolution hat seit der Expansion der elektronischen Medien „die Situation der Semantik, mit der die Gesellschaft bewahrenswerten Sinn reproduziert, tief greifend verändert“ Dies führe dazu, dass das „Vertrauen in feststehende Formen“ sich auflöst (1997: 313 f.).

In „Liebe als Passion. Zur Codierung von Intimität“ sucht Luhmann nach zentralen Ausdrucksformen der Liebe und ihrer Sinnggebung. Schwerpunktverschiebungen durch den Wechsel der Semantik lassen sich zwar durch historische Epochen benennen, sind aber nicht strikt an sie gebunden. Denn gerade bei der Liebesromantik wird oft auf frühere Sinngebungen zurückgegriffen, in Deutschland zumal auf die Zeit der Romantik.

Luhmann bringt in die Liebesthematik eine neue Perspektive: Liebe ist nur möglich, wenn man sich auf die jeweils gültige Semantik mit ihrem spezifischen Liebescode stützen kann. Das gilt für alle von Luhmann untersuchten Epochen: Von der Idealisierung der geliebten Person, wie zumal im Minnesang, der Liebe als Passion mit ihrer „Rhetorik des Exzesses und der Erfahrung der Instabilität“ (1998, Kap. 6), gefolgt von der Epoche tief schürfender Selbstreflexion und Autonomisierung von Person und Liebe wie in der Romantik.

In modernen Gesellschaften sind hingegen Rückversicherungen bei Problemorientierungen im Alltag nicht unüblich. In der heutigen Situation lasse sich Liebesromantik schwerer als in früheren Epochen „unter eine Leitformel bringen. Ablehnung und verdeckte Fortführung von traditionsbestimmten Vorstellungen halten sich die Waage“ (1998: 197).

Mit seinem Arbeiten zur historischen Semantik in systemtheoretischer Perspektive zeigt Luhmann vertraute und weniger vertraute Phänomene in neuen und überraschenden Sinnzusammenhängen und Codierungen. Zugleich sind diese Schriften ein wichtiger Beitrag zur Theorie des sozialen und kulturellen Wandels der jeweiligen Funktionssysteme. Die Veränderung der Handlungsbedingungen durch einen Wechsel der Semantik hat oft eine lange Vorgeschichte, deren Genesis Luhmann in einem erstaunlich breiten Spektrum aus allen Wissensbereichen und Kulturräumen, zumal dem französischen, zur Sprache bringt.

## Faszination und Eigentümlichkeit

Das Werk von Niklas Luhmann löste seit seinen ersten Schriften nicht nur in der Soziologie eine große Faszination aus: Hier wurde ein neuer Ansatz der soziologischen Theorie mit großer Stringenz vorgetragen, dessen grundlegende Begriffe viel näher an der gesellschaftlichen Wirklichkeit waren als konkurrierende Angebote, z.B. die Soziologie der Frankfurter Schule oder die verschiedenen Spielarten des Neo-Marxismus, die seit der Studentenbewegung 1967ff. eine so große Rolle an den Universitäten und in den öffentlichen Debatten spielten.

Luhmanns Theorie traf umso mehr den Nerv der Zeit, je mehr die Auswirkungen der neuen Kommunikations- und Informationssysteme für alle Menschen in allen Lebensbereichen spürbar wurden. Da war von *binären Codes* als grundlegenden Orientierungsmustern die Rede, von Kommunikation als Schlüsselbegriff der Gesellschaftsanalyse und von wechselnden Semantiken als Ursache des sozialen und kulturellen Wandels. Das führte nicht nur in der Soziologie zu neuen Sichtweisen und einer kaum überschaubaren Zahl theoretischer und empirischer Arbeiten, die auf seinen Vorgaben basieren.

Mit Niklas Luhmann wird auch Abschied genommen von einer „Selbstillusionierung sinnkonstituierender Systeme“, die „zeitüberdauernde Identitäten“ zu schaffen vermögen. „Alle Orientierung ist Konstruktion, ist von Moment zu Moment reaktualisierte Unterscheidung“ (Luhmann 1997: 45).

## Literatur

- Henk de Berg/Johannes Schmidt, Hrg., *Rezeption und Reflexion. Zur Resonanz der Systemtheorie Niklas Luhmanns außerhalb der Soziologie*, Frankfurt/M. 2000
- Giancarlo Corsi, *Zwischen Irritation und Indifferenz: Systemtheoretische Anregungen für die Pädagogik*, in: Henk de Berg/Johannes Schmidt, Hrg., a.a.O., S. 267-295
- Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, 2. erw. Aufl. Stuttgart 1973 (zuerst 1968)
- Ders., *Sinn als Grundbegriff der Soziologie*, in: Jürgen Habermas/Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt/M. 1971, S. 25-100
- Ders., *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1998 (stw 1360)
- Ders., *Liebe als Passion. Zur Codierung von Intimität*, 4. Aufl. Frankfurt 1998 (zuerst 1982)
- Ders., *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, hrg. von Dieter Lenzen, Frankfurt/M. 2002
- Ders., *Soziologische Aufklärung*, in: *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, 8. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 83-115 (zuerst in: *Soziale Welt* 18/1967)
- Ders., *Die Soziologie und der Mensch*, in: *Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch*, 3. Aufl., Wiesbaden 2008, S. 252-261
- Ders., *Aufsätze und Reden*, hrg. von Oliver Jahraus, Stuttgart 2001 (Reclam, 18149) mit einem Nachwort des Herausgebers, „Zur Systemtheorie Niklas Luhmanns“, S. 299-333
- Walter Reese-Schäfer, *Niklas Luhmann zur Einführung*, 6., überarb. Aufl. Hamburg 2011 (Anhang: Bibliographie, Zeittafel zu Luhmanns Leben und Werk, „Schautafel der Funktionssysteme“)

## Empirie ist nicht alles

### Anmerkungen zum Zustand der Sozialwissenschaften am Beispiel der Erziehungswissenschaft

*Olaf Winkel*

Über lange Zeit war die Bedeutung des geisteswissenschaftlichen Anteils in der sozialwissenschaftlichen Methodik unumstritten. Hermeneutisch ausgerichtete und naturwissenschaftlich inspirierte empirische Erkenntnisgewinnungsverfahren galten weitgehend als gleichberechtigt und komplementär. Dann setzte, zuerst in den Vereinigten Staaten und später auch in Europa und Deutschland, ein Prozess ein, in dem die Gewichte zulasten geisteswissenschaftlich orientierter Analysen und Diskurse und zugunsten eines szientistischen oder behavioristischen Wissenschaftsverständnisses verschoben wurden. Diese Entwicklung ist heute weitgehend abgeschlossen.

Das Paradebeispiel für eine Disziplin, in der eine solche empirische Wende stattgefunden hat, ist die Erziehungswissenschaft. Während die geisteswissenschaftlich verwurzelte kritische Pädagogik in ihren Fachdiskursen nur noch am Rande vorkommt und in Politik und Medien kaum noch Beachtung findet, gehören die Thesen einer international, national und subnational immer weiter ausufernden Schulforschung heute zu dem Stoff, aus dem Schlagzeilen gemacht werden.

Die Botschaft, die den aktuellen Stand der empirischen Bildungsforschung einprägsam auf den Punkt bringt, lautet: Auf den Lehrer kommt es an! Dabei geht die Erkenntnis, dass ein guter Lehrer für den Lernerfolg der Schüler wichtiger ist als etwa die finanzielle Ausstattung einer Schule, die



**Prof. Dr. Olaf Winkel**

Professor für Public Management an der HWR Berlin

Schulform, die Lehrmethoden, die verfügbaren Lehrmittel oder die Klassengröße, auf den neuseeländischen Bildungsforscher John Hattie zurück. Auch hierzulande hat diese Botschaft große Wellen geschlagen. Schulforscher, die bislang offenen Unterricht und jahrgangsübergreifende Klassen empfahlen, und Schulpolitiker, die solchen Ratschlägen folgten, sind in Erklärungsnot geraten. Elternvertreter werfen die Frage auf, warum unfähige Lehrer nicht aus dem Dienst entfernt werden. Und Finanzpolitiker lassen sich dazu verleiten, die Forderung nach kleinen Klassen nicht nur durch Verweise auf eine angespannte Haushaltslage abzuwehren, sondern auch durch den Hinweis, dass kleine Klassen wenig zum pädagogischen Erfolg beitragen.

Bemerkenswert sind allerdings nicht nur die Ergebnisse der Studie, die John Hattie 2008 unter dem Titel *Visible Learning* veröffentlicht hat, bemerkenswert ist auch deren Zustandekommen. Um zu seinen Ergebnissen zu gelangen, hat Hattie nämlich über 800 Metaanalysen ausgewertet, in die der Ertrag von mehr als 50.000 Einzeluntersuchungen mit 250 Millionen beteiligten Schülern eingeflossen ist. Man mag nicht nur John Hattie, sondern den Fleiß und die Akribie aller Forscher bewundern, die an diesem gigantischen und hocharbeitsteiligen Erkenntnisprozess an irgendeiner Stelle mitgewirkt haben, irgendwie hat das Ganze aber auch etwas Gespenstisches. Und es muss erlaubt sein, in diesem Zusammenhang auch über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag nachzudenken.

Bei allen erziehungswissenschaftlichen Verdiensten kündigt Hatties Werk von einem Maß an Empiriegläubigkeit, wenn nicht gar Empirieabhängigkeit, das die Frage aufwirft, ob man hier nicht längst weit über das Ziel hinausgeschossen ist. Denn wer ein gesellschaftliches Phänomen und die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen erst zur Kenntnis nehmen kann, wenn diese durch umfassende Befragungen und Auswertungen zu solchen geweiht worden sind, handelt sich diverse Nachteile ein, zu denen auch die der Langsamkeit und Inflexibilität gehören.

Zudem sollte hier auch nicht vergessen werden, dass empirische Studien nicht notwendigerweise zur Objektivität beitragen. Erfahrene Sozialforscher wissen, dass bereits Dinge wie der Zuschnitt einer Fragestellung, die Formulierung einer Prämisse, die spezifische Operationalisierung eines Begriffs oder die Entscheidung für ein Variablenset, in dem bestimmte Beziehungen in den Vordergrund gerückt und andere vernachlässigt werden, dazu führen können, dass die Ergebnisse einer Studie oder zumindest die Tendenzen, die darin zum Ausdruck kommen, bereits mit der Formulierung des Forschungsansatzes feststehen. So etwas kann einfach Folge der methodischen-technischen Unzulänglichkeit von Forschenden sein, denn auch dabei handelt es sich um Menschen, die nicht alles wissen und gelegentlich Fehler machen. So etwas kann aber auch beabsichtigt sein, etwa weil ein Wissenschaftler früher formulierte Positionen nicht aufgeben oder einen großzügigen Mittelgeber nicht verprellen will.

Wer glaubt, dass eine empirische Wende zu einer neuen Arbeitsteilung führt, bei der unabhängige Forscher Tatsacheninformationen bereitstellen und unvoreingenommene Politiker diese in rationale Programme verwan-

deln, erliegt einer Illusion. Wahr ist aber, dass Politiker gern dafür sorgen, dass Forschungsmittel Wissenschaftlern zufließen, von denen sie wissen, in welche Richtung die Resultate ihrer Forschung deuten werden. Seit jeher dienen wissenschaftliche Studien nicht nur der Erkenntnisgewinnung, sondern erfüllen auch strategische, legitimatorische und apologetische Funktionen.

Die Probleme werden noch dadurch verschärft, dass auf Messen und Zählen fixierte Sozialwissenschaftler inzwischen auf Politiker treffen, die sich zunehmend am New Public Management orientieren und dadurch ebenfalls in der Gefahr schweben, vor lauter Messen und Zählen wesentliche Dinge, die sich in Quantitäten nicht adäquat ausdrücken lassen, aus den Augen zu verlieren. Nach dem betriebswirtschaftlich ausgerichteten Reformansatz soll die im öffentlichen Sektor bislang vorherrschende Inputsteuerung durch Outputsteuerung ersetzt werden, was voraussetzt, dass die Leistungen einer Organisation – unabhängig davon, ob es sich dabei um die Entsorgung einer Tonne Hausmüll, die Ausstellung eines Personalausweises oder die Ausbildung eines Studierenden handelt – gemessen und den durch sie verursachten Kosten gegenübergestellt werden können. Tendenzen, die schon jeweils für sich im wissenschaftlichen und politischen System dazu beitragen, dass trotz aller Qualitätsrhetorik die Qualität aus dem Blick gerät, verstärken sich damit gegenseitig und stimulieren einen nie zuvor gekannten Ausstoß an wissenschaftlichen Publikationen, in denen riesige Mengen empirischer Daten präsentiert und interpretiert werden.

Wenn man davon ausgeht, dass die Papierfassung eines Forschungsberichts im Durchschnitt drei Zentimeter dick ist, hat John Hattie im Laufe seiner Untersuchung Daten aus Studien ausgewertet, die aufeinandergestapelt einen Turm von vierundzwanzig Metern Höhe ergeben. Rechnet man die Einzelstudien hinzu, deren Resultate in die Metastudien eingeflossen sind, auf die der Neuseeländer im Rahmen seiner Meta-Metastudie zugegriffen hat, ergibt sich sogar ein Turm von 1.524 Metern. Der Brocken im Harz hat nur 1.141 Meter. Dies nicht nur zur Veranschaulichung des Umfangs, den die empirische Schulforschung im englischen Sprachraum erreicht hat, sondern auch als Beispiel für den zweifelhaften Wert mancher Quantifizierungen und darauf basierender Vergleiche.

Wer wirkliche Qualitätssicherung will, sollte auf eine wissenschaftsmethodische und wissenschaftspolitische Neuorientierung drängen. Neben der Förderung von Forschern, die primär messen und zählen, sollte Wissenschaftlern mehr Raum für die Entwicklung origineller Gedanken und damit für die Äußerung von Thesen gegeben werden, die nicht durch in langwierigen Erhebungsprozessen generiertes Material unterstützt werden. Dies würde vermutlich nicht nur die Geisteswissenschaften wieder stärker ins Spiel bringen, sondern auch die Anschlussfähigkeit der zivilgesellschaftlichen Ideenproduktion an die Ideenproduktion im Wissenschaftssystem verbessern und damit das zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme verfügbare Handlungsrepertoire nachhaltig erweitern.

Vielleicht können Diskurse, die weniger auf die Auseinandersetzung mit statistischen Daten in exklusiven Zirkeln und dafür stärker auf die Einbeziehung von Beteiligten und Betroffenen setzen, Ergebnisse von vergleichbarem

Wert bei deutlich geringerem Aufwand hervorbringen. Auch hier liefert der Fall Hattie Stoff zum Nachdenken. Denn wer selbst zur Schule gegangen ist, selbst schulpflichtige Kinde gehabt hat und vielleicht auch noch selbst unterrichtet hat und dabei immer wieder mit inkompetenten Lehrern und den durch sie verursachten Schäden konfrontiert worden ist, könnte zur Klärung von Fragen, mit denen sich Forscher wie John Hattie befassen, vermutlich eine Menge beitragen. Nichts anderes gilt natürlich für diejenigen, die auf Lehrer getroffen sind, die ihre Schüler in besonderem Maße gefördert und deren Leben positiv beeinflusst haben.

Empirische Forschung ist und bleibt wichtig. Aber ihre Dimensionen sollten nachvollziehbar und ihre Aktivitäten in einen Diskurs eingebunden sein, der nicht nur für geisteswissenschaftlich geprägte Beiträge, sondern auch für im gesunden Menschenverstand und in der Erfahrung der vielen gründende Impulse offen ist. In Zeiten des Internet ist nur schwer nachvollziehbar, warum die Weisheit der Wissenschaftler und die Weisheit der Massen nach wie vor in völlig unterschiedlichen Welten zu Hause sein sollen.

Nicht selten hat die Vergabe von Forschungsaufträgen die Funktion, politische Handlungsunfähigkeit zu kaschieren, was dazu führt, dass sich auch hierzulande gesellschaftliche Fragen mehren, die gleichzeitig von Überforschung und politischer Vernachlässigung betroffen sind. Dass dies auch für unterschiedliche Probleme gilt, mit denen sich der schwerfällige und von Friktionen und fehlgeschlagenen Strukturreformen gebeutelte deutsche Bildungsföderalismus konfrontiert sieht, wird kaum jemand bestreiten wollen. Durch die Arbeiten von John Hattie sind dagegen keine Fehlentwicklungen verschleiert oder längst fällige Maßnahmen auf die lange Bank geschoben, sondern Defizite aufgedeckt und neue Herausforderungen sichtbar gemacht worden. Die Themen, die nun auch hierzulande auf dem Tisch liegen, gefallen nicht jedem. So fühlt sich bis heute keiner der zahlreichen Ministerinnen und Minister, die in Deutschland über die Bildungssysteme wachen, für die Beantwortung der Frage zuständig, was getan werden kann, um ungeeigneten Personen den Zugang zum Lehrerberuf zu verwehren und Lehrkräfte, deren Versagen offensichtlich geworden ist, daraus zu entfernen.

Wer darüber spekuliert, ob Hattie in seinen Forschungen zu den Bestimmungsfaktoren erfolgreichen Unterrichts vielleicht sogar auf den Heiligen Gral der Schulforschung gestoßen ist, befindet sich aber auf einer falschen Fährte. Denn alle Wissenschaften und insbesondere die Sozialwissenschaften sind dynamisch, ein Paradigmawechsel erfolgt manchmal schneller als erwartet. In der Bildungsforschung könnte ein solcher etwa dergestalt ausfallen, dass die Kernthese *the teacher matters* abgelöst wird durch die Botschaft, dass die Bedeutung des Lehrers für guten Unterricht zwar zentral ist, dass andererseits aber auch der beste Lehrer nur etwas ausrichten kann, wenn bestimmte strukturelle und materielle Mindeststandards gewährleistet sind. Und wäre es nicht eine gute Sache, wenn dazu nicht wieder mehrere hundert Metastudien ausgewertet werden müssten, die sich auf mehrere zehntausend Einzelstudien beziehen

# Konfliktanalyse „Weltweit einheitliche Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke?“

Internationale politische Abläufe verstehen durch soziales Handeln mit Entscheidungsspielen in der Sekundarstufe I

*Sabine Thormann und Mareike Wittig*

## **Zusammenfassung**

Im vorliegenden Beitrag soll mit der Konfliktanalyse als Makromethode eine Unterrichtsreihe zum Themenschwerpunkt Internationale Konflikte vorgestellt werden, denn Auseinandersetzungen auf der Ebene der internationalen Politik sind komplex und von der Lebenswelt unserer Schüler weit entfernt.

## **1. Das Brückenproblem in der Fachdidaktik: Internationale Politik in der Sekundarstufe I**

Die fachdidaktische Diskussion um das Brückenproblem (vgl. Petrik 2007: 49) ist für Lehrer auch die Suche nach solchen methodischen Arrangements, die „im Unterricht eine Begegnung zwischen Lernenden und Gegenstand“ (ebd.) generieren. Sie sollen entscheidend dazu beitragen, an die Interessen der Schüler anzuknüpfen und die Herausbildung und Entfaltung politischer Vorstellungen zu ermöglichen. Die Barriere zwischen individuellem Erfahrungsraum und politischer Reflexion wird umso höher, je entfernter der thematische Kontext aus dem Alltagserleben der Schüler rückt. Diese Distanz von Mikro- und Makrowelt stellt Lehrer insbesondere im Themenbereich Internationale Politik in der Sekundarstufe I vor die Herausforderung, *wie* das „Wechselspiel von Konkretion und Abstraktion“ (vgl. ebd.) zum Aufbau ei-



**Dr. Sabine Thormann**

Fachleiterin am Staatlichen Studienseminar Halle und Magdeburg für das Fach Sozialkunde und Dozentin an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg



**Mareike Wittig**

Lehrerin für Sozialkunde in Thüringen

ner Lernprogression, die das Politische im Bewusstsein der Schüler repräsentiert, gestaltet werden könnte. Empirisch wissen wir von der Wirksamkeit unterschiedlicher didaktisch-methodischer Entwürfe und deren Einfluss auf politische Kommunikationsprozesse (vgl. Thormann 2012, Petrik 2007). Politische Lernprozesse können zu einer Kompetenzentwicklung beitragen, wenn kollektive Argumentationen in Verbindung mit handlungsorientierten Unterrichtsformaten initiiert werden (vgl. Thormann 2012).

## 2. Sicherheitsstandards in Atomkraftwerken

Nach der atomaren Katastrophe im japanischen Fukushima 2011 entlud sich eine weltweite Debatte über die Frage, wie atomare Katastrophen in Zukunft verhindert werden können. Schnell rückten die Sicherheitsstandards der IAEA (engl.: International Atomic Energy Agency) in den Mittelpunkt der Kontroverse, deren Umsetzung auf Empfehlungen und Freiwilligkeit beruht. Es öffnete sich ein Gelegenheitsfenster für eine international nachhaltige Regelung potentieller Gefahren der Kernkraft auf der sogenannten Fukushima-Konferenz der IAEA im September 2011. Am Ende dieser Konferenz stand ein Aktionsplan, der nach seiner Veröffentlichung heftig kritisiert wurde. Es fehlten „verpflichtende Sicherheitsstandards und regelmäßige Kontrollen“ (Die Presse 2011). Damit besteht der bisherige Grundsatz weiter, dass Atomicherheit eine nationale Angelegenheit ist. Mit diesem Ergebnis wurde der Konflikt zur Streitfrage „Weltweit einheitliche Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke?“ keiner tragfähigen Lösung zugeführt und verliert auch drei Jahre nach dem Unfall in Fukushima nicht an Aktualität.

## 3. Die Konfliktanalyse als Makromethode: Lernerfolg und Durchführung

Hermann Giesecke hat 1965 den politischen Konflikt als organisierendes Unterrichtsprinzip in seiner „Didaktik der politischen Bildung“ begründet. In Anlehnung an Dahrendorfs soziologische Konflikttheorie richtet er sich dort gegen eine moralische Abwertung politischer und sozialer Konflikte (vgl. Kuhn u.a. 1993: 222) seiner Zeit. Politik bedeutet für ihn Konflikt und „ist demnach der *Prozess* der Auseinandersetzung um Streitfragen in der Gesellschaft“ (Gagel 1991: 8, Hervorhebung M. W) bei offenem Ausgang, nicht Verfassung und Institution. Wenn der Lehrer einen politischen Konflikt in das Zentrum seines Unterrichts stellt und dem Unterrichtsprinzip der Konfliktorientierung folgt, wird „[d]as politische System [...] in seiner Dimension als ‚politics‘ thematisiert“ (Reinhardt 2005: 77).

Reinhardt ordnet dem fachdidaktischen Prinzip der Konfliktorientierung die Methode „Konfliktanalyse“ zu. Sie schlägt eine unterrichtsmethodische

Schrittfolge vor, die von „der lernbewegenden Kraft von Konflikten“ (Reinhardt 2005: 78) ausgeht. Es ergeben sich fünf methodische Schritte für eine Unterrichtsreihe:

Abbildung 1: Verlaufsschema einer Konfliktanalyse (eigene Darstellung nach Reinhardt 2005: 89f.)

<b>1. Schritt Konfrontation</b>	Die Konfrontation mit dem Konflikt leitet in die Unterrichtssequenz ein. Im <i>Plenum</i> können individuelle Meinungen und das (Vor-) Wissen über den Konflikt formuliert werden. Der Lehrer hat hier die Möglichkeit eine erste Abstimmung vornehmen zu lassen.
<b>2. Schritt Analyse</b>	Die Schüler analysieren den Konflikt in Gruppenarbeit mithilfe vorgegebener / oder gemeinsam erarbeiteter Leitfragen (das kann auch eine Auswahl der 11 Kategorien sein). Der Abschluss dieser Phase ist als gemeinsame Besprechung oder Präsentation möglich.
<b>3. Schritt Stellungnahme</b>	Die Stellungnahme der Schüler zum Konflikt kann durch eine erneute Abstimmung (die u.U. Änderungen zur Eingangsabstimmung deutlich werden lassen), ein Unterrichtsgespräch oder in Form eines Blitzlichtes umgesetzt werden.
<b>4. Schritt Kontrovers-Verfahren</b>	Die vierte Phase ist der dramaturgische Höhepunkt der Unterrichtssequenz. Es bieten sich unterschiedliche interaktive Verfahren (wie z.B. ein Pro-Kontra-Streitgespräch, eine Talkshow oder ein Entscheidungsspiel) an.
<b>5. Schritt Generalisierung</b>	Der Konflikt wird verallgemeinert und es geht anschließend darum, den Wechsel vom Konkreten zum Abstrakten zu vollziehen. Methodisch bieten sich hier Materialien (z.B. Statistiken) oder eine Streitlinie zur individuellen Positionierung an. An Stelle der Streitlinie ist eine Schlussabstimmung möglich. Das führt zu Möglichkeiten Positionsänderungen zu diskutieren.

#### 4. Die Konfliktanalyse als Unterrichtsreihe „Weltweit einheitliche Sicherheitsstandards in Atomkraftwerken?“

„Im Sozialkundeunterricht stehen gesellschaftliche Probleme und sich daraus ergebende politische Konflikte als die eigentlichen Triebfedern und die Normalform des politischen Prozesses im Mittelpunkt“ (Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2012: 4). In diesem Sinn ist der internationale Konflikt um weltweit einheitliche Sicherheitsstandards in Atomkraftwerken *Ausgangspunkt* der geplanten Unterrichtseinheit und bestimmt [durch seine „lernbewegende[...] Kraft“ (Reinhardt 2005: 78)] zugleich deren *Inhaltsstruktur*: Die Analyse des Konfliktes (Stunde 1-3) weist auf die Notwendigkeit hin, nach einer öffentlichen Austragung der Interessengegensätze auch eine politische Entscheidung herbeizuführen. Hier stellt sich die Frage nach dem institutionellen Rahmen. Wo kann auf internationaler Ebene überhaupt eine legitime Entscheidung über diesen Konflikt getroffen werden? In diesem Fall schafft der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation den Ort, der den Entscheidungsprozess regelt (Stunde 4). Nachdem um eine Lösung zur Streitfra-

ge „Weltweit einheitliche Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke?“ in einem Entscheidungsspiel gerungen und sie entschieden wird (Stunde 5-6), ergibt sich sogleich eine übergeordnete Perspektive, die danach fragt, für welches Prinzip dieser konkrete Konflikt und seine „Lösung“ im Bereich der internationalen Beziehungen eigentlich steht (Stunde 7) und inwieweit die getroffenen politischen Entscheidungen, hier am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, als zukunftsfähig beurteilt werden können (Stunde 8).

Dramaturgischer Höhepunkt der Unterrichtseinheit bildet das *Entscheidungsspiel*. Hier diskutieren verschiedene Konfliktparteien um eine „Lösung“ zur Streitfrage. Die Grundlage für die Konzeption dieses Kontroversverfahrens ist die „Situation, die [...] [auch] möglich ist, so dass das Verhandeln des Konfliktes einen Sinn macht“ (Reinhardt 2005: 200). Fünf wichtige Mitglieder des Gouverneursrates der IAEA – die USA, Russland, Japan, Deutschland und Indien – treffen sich unter der Federführung des Generaldirektors, um den Konflikt zu entscheiden.

Hier zeigt sich der „Modellcharakter“ (Massing 2010: 164) des Entscheidungsspiels. Diese sechs Rollen bilden nicht alle Interessen ab, stehen aber stellvertretend für die wichtigsten Grundpositionen in dem Konflikt, die in verschiedenen Tages- und Wochenzeitungen, aber auch auf den Homepages des Bundesumweltministeriums und der IAEA öffentlich recherchierbar sind.<sup>1</sup> So entsteht das „vereinfachte[...] Modell der Realität, indem alle grundlegenden Eigenschaften erhalten bleiben“ (ebd.: 165). Mitglieder des Gouverneursrats der IAEA entscheiden entsprechend des Übereinkommens über Nukleare Sicherheit über eine Verschärfung oder Nicht-Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen, indem z.B. verbindliche Kontrollen durch die IAEA zur Diskussion stehen. In einer reduzierten Simulation des politischen Entscheidungsprozesses werden also die unterschiedlichen Interessen und Lösungsansätze im Unterricht ausgetragen. Die Schüler kommen so mit dem Ablauf von politischen Entscheidungsprozessen zur Bearbeitung eines Konflikts exemplarisch in Kontakt. Sie können „Einsichten in die Komplexität von Politik und das Problem, dass sich Politik häufig in Dilemmasituationen befindet, in denen es ‚die‘ Lösung nicht gibt“ (ebd.: 166), entwickeln. Am Konflikt um weltweit einheitliche Sicherheitsstandards in Atomkraftwerken zeigt sich beispielhaft das Entscheidungsdilemma zwischen der Forderung nach internationaler Sicherheit und dem Prinzip nationalstaatlicher Souveränität.

Die Entscheidung der Kontroverse wird in der internationalen Organisation IAEA zwischen Staaten ausgehandelt. Dieser Unterrichtsgegenstand ist von der Erfahrungswelt der Schüler weit entfernt. Einem *handlungsorientierten*, „simulativen Ansatz kommt [...] eine besondere Vermittlerrolle zwischen alltagspolitischer Erfahrungswelt und institutioneller Politik zu“ (Petrik 2009: 20). Daher wurde er ausgewählt, um den Schülern einen praktikablen Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen auf internationaler Ebene zu ermöglichen.

## 5. Durchführung

Die folgende Darstellung bezieht sich auf das selbstständig entwickelte und erprobte Material für die gesamte Unterrichtsreihe. Es wird jeweils im laufenden Text hervorgehoben und kann im „Didaktischen Koffer“ eingesehen werden.

### 5.1 Konfrontation

Die Konfrontation (**Material 1**) der Schüler der Sekundarstufe I mit einem internationalen Konflikt ist entscheidend für die weitere analytische Bearbeitung. Hier muss es gelingen, die Lernenden so zu motivieren, dass sie sich intensiv mit dem politischen Konflikt auseinandersetzen. Mit einer Bildinterpretation zu einem Comicbild aus „Die Simpsons“ wird nicht nur an die Lebenswelt der Schüler angeknüpft, zugleich ruft es die Fragehaltung hervor, welcher politische Gegenstand sich wohl hinter dem Bild verbirgt. Anhand dieses Comics und einem Text „Atomare Unfälle weltweit“, zu dem die Schüler erste Gedanken schriftlich formulieren, ist es im Unterrichtsgespräch möglich, den internationalen Konflikt zu formulieren. Einige Schüler können bereits Vorwissen äußern und noch offene, erkenntnisleitende Fragen stellen. Die Schülerfragen werden auf der Eingangsfolie festgehalten (vgl. **Material 1**) und weisen erfahrungsgemäß bereits auf Kategorien oder Leitfragen der Konfliktanalyse hin. So formulierten Schüler der zehnten Klassen zum Beispiel die folgenden Fragen: „Wer kontrolliert die Sicherheit?“, „Welche Sicherheitsbestimmungen gibt es?“, „Wer will was?“ oder „Gibt es Alternativen zur Atomenergie?“.

### 5.2 Analyse des Konflikts mit Kategorien

In dieser Phase wird der politische Konflikt mithilfe von sechs Leitfragen in arbeitsteiliger Gruppenarbeit (**Material 2**) untersucht. Es werden also nicht alle elf Kategorien berücksichtigt, die Giesecke 1972 vorschlug (vgl. Reinhardt 2005: 79f.). Dies trägt der Erfahrung Rechnung, dass die Schüler zum Teil große Probleme hatten, Textinhalte zu erfassen und vor allem miteinander zu verbinden. Komplexe Zusammenhänge und die verschiedenartigen Interessen des internationalen Konfliktes blieben für die Lernenden teilweise verhüllt. Durch die Reduzierung der Leitfragen und der zu lesenden Textmenge soll (und kann) einer Überforderung vorgebeugt werden.

### Übersicht: Kategorien und Leitfragen zur Analyse des Konflikts

Gruppe I / Kontrollgruppe II	Gruppe III / Kontrollgruppe IV
(1) <i>Konkretheit:</i> Worum wird konkret gestritten?	(4) <i>Recht:</i> Welche rechtlichen Rahmenbedingungen und Regelungen gibt es?
(2) <i>Konflikt:</i> Wer streitet mit wem?	(5) <i>Geschichtlichkeit:</i> Ist die Geschichte des Konflikts wichtig, wodurch?
(3) <i>Interesse:</i> Wer hat welches Interesse?	(6) <i>Funktionszusammenhang:</i> Welche Auswirkungen können welche Entscheidungen haben?

#### a) Gruppenarbeit:

Die Schüler analysieren in Kleingruppen den Konflikt. Angeleitet durch eine Aufgabekarte, auf der die zu untersuchenden Leitfragen abgedruckt sind, und mithilfe eines Informationstextes können die Jugendlichen ihre Gruppenergebnisse auf einem Plakat schriftlich festhalten. Hier stehen dem Lehrenden verschiedene Möglichkeiten der Differenzierung zur Verfügung: (1) die Zusammensetzung der Gruppen, (2) die Auswahl der Leitfragen nach Anspruchsniveau oder (3) die Erhöhung bzw. Reduzierung des Leseanteils.

#### b) Präsentation der Gruppenergebnisse:

In der nächsten Unterrichtsstunde wird auf der Grundlage der Plakate das Arbeitsergebnis der Gruppe I und III vorgestellt. Im Anschluss an die jeweilige Präsentation erhalten die Schüler der Kontrollgruppe, also aus den Gruppen II und IV das Rederecht, um den Vortrag zu ergänzen. Dies stellt hohe Anforderungen an die jeweilige Kontrollgruppe. Die Schüler müssen auf die vorgetragenen Inhalte reagieren und Stellung nehmen. Mit Hilfe eines Arbeitsblattes haben die Schüler die Gelegenheit, die wichtigsten Ergebnisse der Präsentationen zusammenzufassen.

## 5.3 Stellungnahme

Nach dieser ersten Auseinandersetzung mit dem Konflikt, seinen Ursachen und Akteuren werden die Schüler aufgefordert, einen individuellen Standpunkt zur Streitfrage zu formulieren. Das kann in einem Blitzlicht oder einer Reihum-Runde passieren. Der Unterrichtsgegenstand, der vorher analytisch von außen betrachtet wurde, erhält durch die Stellungnahmen der Schüler neue, individuelle Perspektiven auf den Konflikt.

## 5.4 Kontroversverfahren als Entscheidungsspiel

„Entscheiden stellt das wesentliche Merkmal von Politik dar“ (Massing 2010: 176). Im Entscheidungsspiel als simulatives Verfahren wird ein politischer Entscheidungsprozess handlungsorientiert erfahrbar. Dabei können die Schüler selbst „das Konflikthafte, das Offene, das Kontroverse der Politik“ (ebd.) in der Rolle eines politischen Entscheidungsträgers erleben. „Entscheidungsspiele sind verkürzte Planspiele. Sie sind weniger komplex und aufwändig und daher für die Schule praktikabler“ (ebd.: 174). Gerade in der Sekundarstufe I bietet diese kooperative und entscheidungsorientierte Methode die Chance, Jugendliche mit Politik in Kontakt zu bringen, ohne sie zu überfordern. Das Entscheidungsspiel nutzt einen emotionalen und sozialen Zugang. Erfahrungsgemäß sind Schüler der Sekundar- oder Regelschule in solchen Unterrichtsarrangements besonders motiviert, in denen sie selbst (Probe-)handeln können (vgl. auch Fischer/Thormann 2013: 140). Die Simulation schafft es, soziales Handeln und eine kognitive Auseinandersetzung des Lerngegenstandes miteinander zu verknüpfen.

### a) Vorbereitung:

In Vorbereitung auf das Entscheidungsspiel setzen sich die Schüler mit der IAEA als internationale Organisation und Austragungsort des Konflikts auseinander. In arbeitsteiliger Partnerarbeit lernen sie Funktionen und Arbeitsweisen der IAEA kennen (**Material 3**).

Massing deutet an, dass eine gründliche Einstimmung auf das Spiel und die Entscheidungssituation von großer Bedeutung ist (vgl. ebd.: 170). Neben verständlichen Rollenkarten ist diese Forderung konzeptionell auch durch das Verfassen einer fiktiven Ausgangssituation als Einstimmung (**Material 4**) umgesetzt. Die Schüler müssen eine Unterrichtsstunde Zeit erhalten, um sich auf die Konferenzphase als „Kern des Entscheidungsspiels“ (ebd.: 175) in Kleingruppen vorzubereiten. Ein Schüler aus jeder Gruppe wird dann in der Folgestunde eine Rolle während der Konferenzsimulation übernehmen. Das Material der Rollenkarten dient dazu, den Jugendlichen grundlegende Begründungsmuster der Rollen vorzugeben, ohne die eigene Kreativität auf der Suche nach einer Lösung einzuschränken.

### b) Konferenzphase:

Als Einstieg in die sechste Unterrichtsstunde dient eine Karikatur (**Material 5**). Vor der eigentlichen Konferenzsimulation werden die Schüler mit ihrer Hilfe auf das Kommende vorbereitet. Auf einer Karteikarte formuliert jeder Schüler seine Erwartungen für das Entscheidungsspiel. Auch nach der Durchführung beurteilt jeder in Einzelarbeit das Ergebnis der Verhandlung schriftlich auf der Rückseite der Karteikarte. Nach einer kurzen Vorbereitungsphase in Kleingruppen (sie dient der Perspektivübernahme) werden die Vertreter der Staaten an einen vorbereiteten Konferenztisch gebeten. Das Entschei-

dungsspiel verlangt von den Schülern, sich in eine Rolle hineinzusetzen, diese Position in Auseinandersetzung mit anderen zu vertreten und gemeinsam zu einer Entscheidung zu kommen. Die gemeinsame Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip stellt die größte Herausforderung für die Schüler während der Konferenzphase dar.

### c) Rollendistanzierung

Im Anschluss an die simulierte Verhandlung haben die Schüler die Möglichkeit, sich von ihren Rollen zu distanzieren. Die Reflexion kann mit der Frage „Wie erging es dir?“ oder „Wie hast du dich in deiner Rolle gefühlt?“ eingeleitet werden. Die Beobachter bekommen anschließend die Möglichkeit, ihren Eindruck zum Entscheidungsspiel zu äußern. Einen Beobachtungsbogen (**Material 6**), den die Beobachter während der Konferenzsimulation ausfüllen, können sie als Strukturierungshilfe ihrer persönlichen Einschätzung nutzen. Die Rollendistanzierung dient gleichzeitig dazu, das Spiel und die inhaltliche Auswertung miteinander zu verknüpfen. Erst nach den Schülern reflektiert der Lehrer die qualitative und quantitative Substanz des durchgeführten Verfahrens.

### d) Theoretisierung

Mithilfe der ausgefüllten Beobachtungsbögen der Zuhörer kann im Unterrichtsgespräch die errungene Entscheidung, das Ergebnis der Konferenz, formuliert werden (vgl. Kap. 6). Es schließt sich eine Diskussion darüber an, wie das Ergebnis zustande gekommen ist. Hier sollte unbedingt reflektiert werden, ob die Schüler den Konflikt während des Entscheidungsspiels wirklich ausgehalten haben und konfligierende Interessen und Ideen verhandelt wurden, oder ob harmonisierende Vermeidungstendenzen (vgl. Reinhardt 2005: 200) identifizierbar waren. Es ist im Besonderen die Diagnosefähigkeit der Lehrenden gefragt, denn nur so können Hürden im Lernprozess identifiziert werden.

Das Kontroversverfahren wird in der darauf folgenden Stunde inhaltlich ausgewertet. Internationale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen internationaler Sicherheit und staatlicher Souveränität stehen dabei im Vordergrund. Ein Vergleich mit der realen politischen Entscheidung wird herangezogen (**Material 7**). Dieser Abgleich mit der Realität führt den Schülern nicht nur die Sinnhaftigkeit ihres Spiels vor Augen. Ihre eigene Lösung gerät nochmals in den Fokus der Auswertung.

## 5.5 Generalisierung

Schon die Auswertungsphase des Entscheidungsspiels ist Teil der Generalisierung. Internationale Sicherheit oder staatliche Souveränität? Diese Grundkontroverse internationaler Konfliktaustragungen steht im Mittelpunkt der

unterrichtlichen Reflexion. Es wird vorgeschlagen, den Friedensbegriff der UNO – Frieden als menschliche Sicherheit – zur Diskussion zu stellen und auf die internationale Atompolitik zu beziehen (**Material 8**). So gerät die UNO als Akteur der internationalen Sicherheitspolitik in den Blick. Denn der Konflikt um die Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen in Atomkraftwerken steht exemplarisch für die internationale Sicherheitskultur.

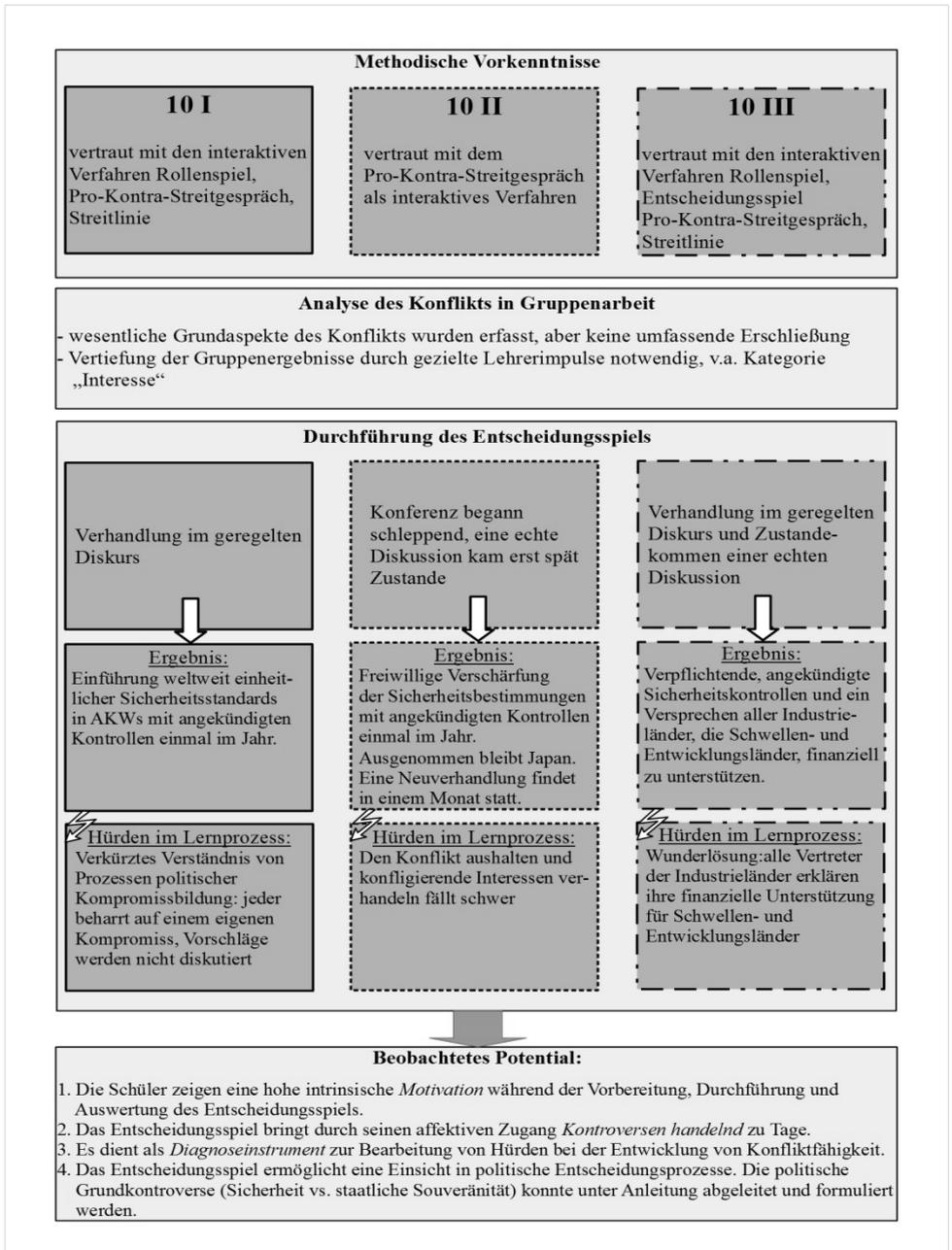
Als Abschluss der Unterrichtseinheit kann die Haltung der Bundesrepublik im gewählten internationalen Konflikt vertiefend erörtert werden. Dies bezieht sich auf formulierte Schülerfragen zu Beginn der Konfliktanalyse. In allen erprobten Klassen haben die Heranwachsenden nach dem Ausstieg aus der Atomkraft und nach Alternativen zur Atomkraft gefragt. Ist der Ausstieg aus der Atomkraft der richtige Weg? Diese Streitfrage kann methodisch mit Hilfe einer Streitlinie in einer Unterrichtsstunde ausgetragen werden. Der Unterrichtseinstieg, eine Methodenkarte und das Material können auch über den Didaktischen Koffer bezogen werden (**Material 9**).

## 6. Erfahrungen

Diese Konfliktanalyse wurde im Sozialkundeunterricht dreier zehnten Klassen in Sachsen-Anhalt und Thüringen erprobt. Alle Lerngruppen befassten sich zum ersten Mal mit einem globalen Konflikt und internationalen Entscheidungsprozessen. Der erprobte Verlauf der Unterrichtsreihe machte deutlich, dass ein analytisch-kognitiver Zugang in der Sekundarstufe I nicht ausreicht, um einen internationalen Konflikt zu untersuchen. Das vorgestellte Entscheidungsspiel ermöglichte den Schülern Perspektivenübernahme, Konfliktfähigkeit und soziales Handeln. Trotz unterschiedlicher Diskussionsverläufe, abhängig von den methodischen Vorkenntnissen, konnten die Schüler dreier Klassen „das erworbene Wissen und die errungenen Argumentationen“ (Reinhardt 2011: 156) handlungsorientiert umsetzen und am Ende der Konferenzphase eine Entscheidung zur Streitfrage erringen. Darüber hinaus waren die Jugendlichen unter Anleitung dazu in der Lage, Hürden bei der Entwicklung zur Konfliktfähigkeit anhand der erlebten Konferenzsimulation zu reflektieren.

Ein ausführlicher Erfahrungsbericht ist im Rahmen dieses Beitrages nicht möglich. Die folgende Übersicht zeigt aber eine Gesamtanalyse erster Erfahrungen. Es werden ergebnis- und problemorientierte Besonderheiten der Klassen, aber auch Potentiale dargelegt, die sich hauptsächlich auf das Entscheidungsspiel als Kontroversverfahren beziehen.

Übersicht: Zusammenfassung der Unterrichtserfahrungen



Anmerkungen

- 1 Die konkreten Positionen sind im „Didaktischen Koffer“ nachzulesen. An dieser Stelle sollen zum Verständnis die wichtigsten Standpunkte aufgeführt werden: Indien reprä-

sentiert die Schwellenländer. Die USA, Russland und Japan gehören zu den Staaten mit den meisten Kernkraftwerken der Welt (vgl. Kernenergie Weltreport 2012). Sie wenden sich gegen die Einführung verbindlicher Kontrollen durch die IAEA, haben aber durchaus verschiedene Begründungsstrategien. Deutschland nimmt unter den fünf Staaten eine Sonderrolle ein, nachdem die Bundesregierung im internationalen Alleingang den Atomausstieg bis zum Jahr 2022 beschlossen hat. Die Bundesrepublik setzt sich im besonderen Maße für die Verschärfung der internationalen Sicherheitsbestimmungen ein.

## Literatur

- atw-Redaktion: Kernenergie Weltreport 2012, in: atw, Heft 6, 2013.
- Bundesumweltministerium, in: <http://www.bmub.bund.de/> (19.07.2014)
- Bürger, Manfred/Buck, Michael/Pohlner, Georg/Starflinger, Jörg (2011): Fukushima: Gefahr gebannt? Lernen aus der Katastrophe, in: APuZ, Heft 46-47, S. 36-42.
- Didaktischer Koffer. Unterrichtsmaterialien für das Fach Sozialkunde, in: <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> (19.07.2014)
- Fischer, Christian/Thormann, Sabine (2013): Die Fallstudie Mehmet – Eine Unterrichtsreihe für das Thema Migration und Integration. In: Gesellschaft –Wirtschaft – Politik Heft 1, S. 129-141.
- Gagel, Walter (1991): Drei didaktische Konzeptionen: Giesecke, Hilligen, Schmiederer, Schwalbach/Ts.
- „IAEA: Aktionsplan für mehr AKW-Sicherheit“, in: Die Presse vom 13. September 2011, <http://diepresse.com/home/panorama/klimawandel/692994/print.do>, letzter Zugriff (28.04.2014).
- IAEA. In: <http://www.iaea.org/about/jobs/> (19.07.2014)
- Kernenergie Weltreport 2012. In: [http://www.kernenergie.de/kernenergie/service/fachzeitschrift-atw/hefte-themen/2013/jun/08\\_kernenergie-weltreport-2012.php](http://www.kernenergie.de/kernenergie/service/fachzeitschrift-atw/hefte-themen/2013/jun/08_kernenergie-weltreport-2012.php) (19.07.2014)
- Kuhn, Hans Werner/Massing, Peter/Skuhr, Werner (1993) (Hrsg.): Politische Bildung in Deutschland. Entwicklung – Stand – Perspektiven, 2. Auflage, Opladen.
- Kultusministerium Sachsen-Anhalt (2012): Fachlehrplan Sekundarschule. Sozialkunde, Magdeburg.
- Massing, Peter (2010): Plan- und Entscheidungsspiele, in: Frech, Siegfried/Kuhn, Hans-Werner/ders. (Hrsg.): Methodentraining für den Politikunterricht, Bd. 1, Schwalbach/Ts., S. 163-194.
- Petrik, Andreas (2007): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Opladen und Farmington Hills.
- Petrik, Andreas (2009): Ohne Spiel kein Ernst. Über die Notwendigkeit theatraler Methoden zur Erschließung des Politischen, in: Politisches Lernen, Heft 1-2, S. 18-25.
- Reinhardt, Sibylle (2005): Politik-Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II, Berlin.
- Reinhardt, Sibylle (2011): Fachdidaktische Prinzipien als Brücken zwischen Gegenstand und Methode: Unterrichtsplanung, in: Autorengruppe Fachdidaktik (Hrsg.): Konzepte der politischen Bildung. Eine Streitschrift, Schwalbach/Ts., S. 147-162.
- Thormann, Sabine (2012): Politische Konflikte im Unterricht. Empirische Rekonstruktionen zu verschiedenen Unterrichtsarrangements am Gymnasium. Wiesbaden, Springer VS Verlag.
- Thormann, Sabine (2012): Gelingt der politische Diskurs? Eine empirisch-qualitative Untersuchung im Oberstufenunterricht. In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP) 1/2012, S.109-121.

# Zivilcourage im Alltag



Gerd Meyer

## Mut und Zivilcourage

Grundlagen und  
gesellschaftliche Praxis

2014. 275 Seiten. Kart.  
29,90 € (D), 30,80 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0172-8

**Mut und Zivilcourage – was kennzeichnet, was unterscheidet sie? Was fördert, was hindert Menschen, mit mehr Zivilcourage zu handeln – privat, beruflich und im öffentlichen Leben?**

**Die erste systematische Analyse zum Thema, praxisnah und umsichtig ermutigend.**

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich  
Barbara Budrich Publishers  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen**

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

## Behält Karl Marx doch Recht?

*Stefan Hradil*

Seit etwa den 1980er Jahren nimmt die soziale Ungleichheit in den meisten anderen entwickelten Ländern wieder zu. Besonders deutlich wird das an der Spreizung der Einkommensverteilungen und – soweit dazu belastbare Befunde vorliegen – der Vermögensverteilungen. Zwar wächst hierzulande die Armut seit 2005 nicht weiter. Aber das liegt weitgehend am Rückgang der Arbeitslosigkeit und wird wohl am langfristigen Trend wenig ändern.

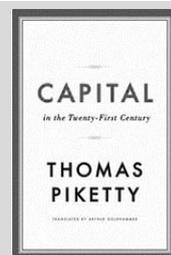
Während des halben Jahrhunderts zuvor, in der Zeit seit dem Ersten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre hinein, wurden die meisten industriellen Gesellschaften immer gleicher. Damals wuchsen die Mittelschichten. Armut nahm ab. Reichtum wurde diskret gelebt. Die Arbeitseinkommen wuchsen, auch im Verhältnis zu den Kapitaleinkommen. Das Leistungsprinzip kam voran. Die Industriegesellschaft wurde deshalb gefeiert.

Nochmals eine Epoche früher, in der Zeit vom Beginn der Industrialisierung bis in die Jahre vor dem Ersten Weltkrieg, wurden die entstehenden Industriegesellschaften immer ungleicher. Der Reichtum der neuen Fabrikherren stand dem Elend der vielen Land- und Fabrikarbeiter unübersehbar gegenüber. Viele von ihnen waren in der Hoffnung auf Lohn und Brot in die Industriezentren gekommen, um dem blanken Hunger auf dem Land zu entrinnen. Bis in die 1870er Jahre hinein drängten aber so viele in die noch wenigen Fabriken, dass sie ihre ländliche Not nur gegen eine industrielle eintauschen konnten. Karl Marx hatte also mit seiner Darstellung der sozialen Spaltung so unrecht nicht. Er führte die „soziale Frage“ bekanntlich auf die Grundlagen des kapita-



**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil**  
Universität Mainz, Institut für Soziologie

Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First Century*  
Harvard University Press, 696 pages, ISBN  
9780674430006



listischen Systems zurück. Mit der Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft am Ende des 19. Jahrhunderts, erst Recht mit der industriegesellschaftlichen Angleichung der sozialen Verhältnisse im 20. Jahrhundert wurde der Kapitalismus dann immer seltener zur Ursache sozialer Ungleichheit erklärt.

Dass die Verhältnisse heute wieder ungleicher werden, ist mittlerweile weithin bekannt. An Literatur hierzu, auch an wissenschaftlichen Büchern, besteht wirklich kein Mangel. Seit wenigstens 20 Jahren analysieren Sozial-, Politik- und Wirtschaftswissenschaftler aus vielen Ländern die Fakten, entwickeln Erklärungsversuche, prüfen sie empirisch und sorgen sich über die Folgen der gesellschaftlichen Polarisierung.

Angesichts dieser seit Jahren bestehenden Aufmerksamkeit und der Fülle vorliegender Untersuchungen erstaunt es doch, dass seit Monaten ein sehr dickes Buch Furore macht, das ein französischer, bislang eher unbekannter Wirtschaftswissenschaftler im vorigen Jahr veröffentlichte. Zwar erzielte die französische Erstausgabe noch wenig öffentliche Resonanz, auch in Frankreich nicht. Aber die englische Übersetzung sorgte dann ab März 2014 für mächtigen Wirbel. Vortragsreisen des Autors in die USA, bis hin zum Beraterstab des amerikanischen Präsidenten, und in viele andere Länder, Interviews mit dem Verfasser allerorten, Stellungnahmen fast aller renommierten Wirtschaftswissenschaftler füllen seither die Gazetten und das Internet. Das Erscheinen der deutschen Ausgabe ist für Oktober 2014 angekündigt.

Möglicherweise hilft ein Blick auf den Inhalt des Buchs, um die mediale Aufregung zu verstehen. Piketty behauptet und belegt, dass seit mindestens drei Jahrhunderten in den USA, Frankreich, Großbritannien und Deutschland die Kapitalrenditen vor Steuern mit mehr als 4 Prozent weit höher waren als das Wachstum der Wirtschaft und der Arbeitseinkommen mit etwa 1,5 Prozent. Das Einkommen aus Arbeit hält also mit dem Einkommen aus bereits angehäuften Kapital nicht Schritt. Wer hat, dem wird gegeben, mehr gegeben jedenfalls als dem, der arbeitet. Der Autor sieht das als die Normalität des Kapitalismus. Der Wohlstandsabstand zwischen Kapitalbesitzenden und Arbeitenden wachse daher im Kapitalismus systematisch.

Dies sei nur zwischen dem Ersten Weltkrieg und der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg anders gewesen. Damals ließen Kriege und Wirtschaftskrisen die Kapitalbestände schmelzen. Danach erbrachte der Wiederaufbau ein sehr hohes Wachstum der Wirtschaft und der Arbeitseinkommen. Die Steuern auch auf Kapitalbesitz waren hoch. Die Kapitalrenditen nach Steuern sanken deutlich. Die Ungleichheit nahm ab. Die schlechten Zeiten waren also gute Zeiten für die Struktur sozialer Ungleichheit.

Seit etwa den 1970er Jahren diagnostiziert und für die Zukunft prognostiziert Piketty wieder einen wachsenden Abstand zwischen den Kapitalrenditen und dem Wirtschaftswachstum bzw. den Zuwächsen der Arbeitseinkommen, also eine wieder zunehmende Kluft zwischen Besitzenden und Arbeitenden. Pikettys Daten zufolge machten in Deutschland Privatvermögen 1870 über 600 Prozent des Nationaleinkommens aus, 1950 weniger als 200 Prozent, heute schon wieder 400 Prozent.

Erben werde so zunehmend gewinnbringender als Arbeiten. Dem Leistungsprinzip laufe diese Entwicklung diametral entgegen. Als Heilmittel empfiehlt Piketty eine deutlich höhere Besteuerung der Reichen, wie es sie z.B. in der Nachkriegszeit selbst in den USA gegeben habe. Der Autor schlägt eine progressive Steuer auf Vermögensbestände vor. Sie solle bei einem Vermögen von 200.000 Euro mit einem Prozent beginnen, bei Vermögen von mehr als einer Million Euro auf zwei Prozent steigen und bei Milliardenvermögen bei zehn Prozent enden. Die Einkommenssteuer soll für Spitzenverdiener auf bis zu 80 Prozent steigen.

Piketty, Berater des französischen Staatspräsidenten und der Sozialistischen Partei Frankreichs nahe stehend, hat im eigenen Land genügend wirtschaftspolitisches Anschauungsmaterial, um zu wissen, dass er seinen Therapievorschlag nicht auf ein Land begrenzen darf. In Frankreich hat schon die Ankündigung drastischer Steuererhöhungen für Reiche so viel Kapital zur Flucht bewogen und so viele Investoren abgeschreckt, dass nicht zuletzt deswegen die wirtschaftliche Entwicklung stagniert. Piketty schlägt deshalb vor, die von ihm geforderten „Reichensteuern“ international abzustimmen.

Warum der multinationale Wirbel um dieses Buch? Dies erstaunt zunächst, denn die dargestellten Fakten überraschen Fachleute kaum. Dass die Kapitalrendite größer ist als das Wirtschafts- und Einkommenswachstum (Formel:  $r > g$ ), ist eine der Grundannahmen der neoklassischen Wachstumstheorie. Auch die Befürchtung, die Legitimationsgrundlagen der kapitalistischen Gesellschaft und der Demokratie würden untergraben, wenn die soziale Ungleichheit weiter wachse, ist weit verbreitet. Selbst die empfohlene Therapie ist nicht neu. Hohe Steuern auf Spitzeneinkommen und große Vermögensbestände werden von nahezu allen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien Europas gefordert. Warum also die Aufregung?

Sieht man von externen Faktoren ab, beispielsweise vom Parteienstreit in den USA, wo vielen Demokraten dieses Buch in ihrem Kampf gegen die Republikaner gerade recht kommt, dann dürfte die Aufregung darauf zurückzuführen sein, dass viele Jahrzehnte nach Karl Marx nun wieder, und zwar von einem seriösen Wirtschaftswissenschaftler, die Grundprinzipien des kapitalistischen Wirtschaftssystems für die systematische Auseinanderentwicklung der Gesellschaft verantwortlich gemacht werden. Das zeigt sich auch darin, dass für Piketty die hohen Kapitalerträge und die daraus entstehende Vermögensungleichheit, nicht jedoch die hohen Spitzeneinkommen von Managern und die Ungleichheit der Arbeitseinkommen die Quelle des Übels darstellen. Zwar ist Piketty kein Marxist. Er bejaht durchaus Marktwirtschaft und Leistungsgesellschaft und will sie ihrer Vorteile wegen erhalten. Er prognostiziert auch nicht, dass der Kapitalismus an seinen inneren Widersprüchen notwendigerweise zugrunde gehen wird. Dennoch ist sich Piketty unübersehbar bewusst, dass er in gewisser Weise in die Fußstapfen von Karl Marx tritt. Schon auf dem Buchumschlag prangen die Worte „Das Kapital“ in großer, roter Schrift, während das „21. Jahrhundert“ mit sehr kleinen Buchstaben vorlieb nehmen muss. Piketty weiß, dass er wieder den Kapita-

lismus an sich als Ursache des wachsenden Ungleichheitsproblems ausgemacht hat, während fast alle seine Fachkollegen heute den technologischen Wandel für ursächlich halten, der die Nachfrage nach höheren Qualifikationen steigen lässt (These des „skill-biased technological change“). Genau dies führt bei Vielen zur mehr oder minder bangen Frage, ob Piketty Karl Marx nach über 150 Jahren nun doch Recht geben will, ob Marx letzten Endes vielleicht doch Recht hat. Dies dürfte die eigentliche Ursache der medialen Aufregung sein.

Entsprechend fallen die Reaktionen aus. Im politischen Raum mögen Sozialisten Pikettys Buch in der Regel, Konservative schon weniger und Liberale überhaupt nicht. Allerdings lassen Wissenschaftler, insbesondere Wirtschaftswissenschaftler, fast ausnahmslos an Pikettys Buch kein gutes Haar, auch die Wissenschaftler nicht, die politisch mit ihm sympathisieren. (Zu den Ausnahmen zählen die US-amerikanischen Nobelpreisträger Paul Krugman und Joseph Stiglitz. Sie setzen sich entschieden für die Demokratische Partei ein.)

Einige der wichtigsten Einwände von Wissenschaftlern sind die folgenden. Beginnen wir mit Pikettys *theoretischen Grundlagen*:

Er macht die Zunahme sozialer Ungleichheit an der Kapitalrendite fest. Die im Verhältnis zu Wirtschaftswachstum und Erwerbseinkommen wachsenden Kapitalerträge und -bestände hält er für die zentrale gesellschaftliche Disparität. Die Spreizung der Arbeitseinkommen, das heißt den Anstieg der Spitzeneinkommen von Managern einerseits, die Vermehrung von Niedriglöhnen andererseits, hält er demgegenüber für zweitrangig. Dagegen lässt sich einwenden, dass heutzutage nur eine verschwindend kleine Minderheit primär von Kapitaleinkünften lebt, die weit überwiegende Mehrheit dagegen hauptsächlich von Arbeitseinkommen. Sie erleben deren Auseinanderdriften jeden Tag, kaum jedoch den Abstand zu den Kapitaleinkommen.

Politisch so unterschiedlich ausgerichtete Ökonomen wie Kenneth Rogoff, Hans-Werner Sinn und Peter Bofinger bezweifeln, dass eine dauerhaft höhere Kapitalrendite zur Akkumulation und Zentralisation von Kapital und somit zu wachsender personeller Ungleichheit führen muss, wie Piketty dies annimmt. Kapital werde zwar oft vererbt, da habe Piketty Recht. Es wird dabei aber oft geteilt. Und Kapital wird häufig aufgezehrt, verschwendet oder es fällt Fehlspekulationen und unternehmerischen Risiken zum Opfer. Die Frage ist also, wie weit die überproportionale Kapitalrendite für Verteilungsfragen überhaupt relevant ist. Diesen Aspekt des Übergangs von einer funktionalen zu einer personellen Verteilung übergeht Piketty völlig.

Gehen wir weiter zu Einwänden gegen Pikettys *Methoden*:

Da er die Ungleichheit der Kapitalrenditen und -bestände in vielen Ländern und über Jahrhunderte hinweg mangels Daten nicht direkt feststellen kann, misst er sie hauptsächlich mittels Einkommenssteuerstatistiken. Dabei hängt Piketty so sehr von den historischen und internationalen Varianten der Steuergesetzgebung ab, über die man häufig wenig weiß, dabei reißt jede Steuervermeidung und jede Schwarzarbeit Lücken in seine Befunde, dass seine Befunde als sehr ungenau gelten.

Zahlreiche Ökonomen kritisieren auch, dass die von Piketty erfassten Vermögensbestände überwiegend Immobilienbesitz darstellen und an (besteuerten) Hauspreisen gemessen werden. Die Ertragsfähigkeit von Immobilien spiegle sich indessen nicht in Kauf-, sondern hauptsächlich in Mietpreisen. Sie lassen das Wachstum der Kapitalrenditen aber weit geringer ausfallen.

Kommen wir zu Einwänden gegen die von Piketty befürchteten *Folgen* der Vermögensungleichheit und gegen die vorgeschlagene *Therapie*, um diese negativen Folgen zu vermeiden.

Gegen Pikettys Therapie einer hohen nationalen Besteuerung von Vermögenden wird immer wieder ins Feld geführt, dass die Neigung, im eigenen Land zu investieren, und damit die Dynamik des Wirtschaftens darunter leiden. Investiert werde stattdessen im niedriger besteuerten Ausland. Nicht zuletzt, weil dies antizipiert wird, sehen ja viele Regierungen, auch sozialdemokratische, von einer energischen Besteuerung der Kapitalbestände ab.

Genau deswegen schlägt Piketty vor, „Reichensteuern“ international anzugleichen. Dagegen wird freilich resigniert eingewendet, dass die Realisierungschancen ausgesprochen schlecht seien, obwohl globale Steuervereinbarungen schon sehr oft vorgeschlagen wurden. Selbst das Austrocknen krasser Steueroasen sei bislang erst teilweise gelungen. Solange internationale Steuerharmonisierungen jedoch nicht flächendeckend durchgesetzt seien, schaden sie mehr, als sie nutzen, auch im Sinne von Angleichungsbestrebungen.

Aber auch Pikettys eigene historische Einordnung stimmt bedenklich hinsichtlich der Durchsetzbarkeit von „Reichensteuern“. Von ca. 1910 bis etwa 1970 sei die Ungleichheit zurückgegangen, unter anderem weil die Besteuerung des Kapitals sehr hoch war. Diese hohen Steuern seien zustande gekommen, weil Krisen, Kriege und Kriegsfolgen damals hohe Aufwendungen der Nationalstaaten nötig machten. Die Besteuerung hoher Kapitalbestände, die Piketty seinen Lesern heute als nachhaltiges Mittel zur Zählung des Kapitalismus auch in guten Zeiten empfiehlt, war also seiner eigenen Diagnose zufolge bisher nur in schlechten Zeiten durchsetzbar, als allen die Notwendigkeit öffentlicher Leistungen vermittelbar war und als Globalisierung die Handlungsfreiheit der Einzelstaaten noch kaum einschränkte. Piketty schreibt wenig dazu, wie unter heutigen Umständen eine hohe Kapitalbesteuerung realisierbar wäre. Seine eigene Darstellung weckt also Zweifel, wie unter heutigen Bedingungen „Reichensteuern“ in dem Ausmaß realisierbar sein könnten, das dem Autor vorschwebt.

Noch viel aufschlussreicher scheint mir zu sein, die gesellschaftlichen Folgen und Probleme wachsender sozialer Ungleichheit zu reflektieren, die Piketty sieht und ihn zu radikalen Besteuerungsforderungen veranlassen.

Piketty geht (ähnlich wie Karl Marx) davon aus, dass zunehmende soziale Ungleichheit negative Erfahrungen für viele Menschen hervorruft, auf Dauer die Legitimationsgrundlagen des Zusammenlebens zerstört, öffentliche und politische Konflikte schafft und so die Stabilität von Gesellschaften gefährdet. Auffällig ist allerdings, dass der Autor auf diese Zusammenhänge wenig ein-

geht. Daher berührte die Debatte um sein Werk auch diese Punkte wenig, und der Rezensent ist weitgehend auf eigene Einschätzungen angewiesen.

Unterteilt man destruktive Folgen wachsender sozialer Ungleichheit in die Bereiche der Politik, des Arbeitslebens und des sonstigen Alltags der Menschen, so zeigt sich, dass Piketty vor allem die politischen Konsequenzen am Herzen liegen. Er befürchtet, dass immense Vermögen viel politischen Einfluss verschaffen und so letzten Endes die Demokratie aushebeln werden. Inwieweit dies geschieht, hängt zwar auch von den jeweiligen politischen Regeln und Institutionen ab. Insgesamt wird man aber sagen müssen, dass an diesen Befürchtungen des Autors sicher „etwas dran“ ist.

Destabilisierende Wirkungen wachsender sozialer Ungleichheit im Bereich des Arbeitslebens hält Piketty für zweitrangig. Das kann man durchaus bezweifeln. Tarifangestellte im Bankwesen zum Beispiel, die angesichts schlechter Ergebniszahlen heute häufig um ihren Arbeitsplatz fürchten müssen, bemerken durchaus die steigende Höhe der Gehälter und Bonuszahlungen an Spitzenmanager, obwohl deren Leistungen gemessen an Aktienkurs und Unternehmensergebnis offenkundig nicht gut waren. Das trägt mit Sicherheit nicht zur sozialen Stabilität bei.

Was schließlich das außerberufliche Alltagsleben in modernen kapitalistischen Gesellschaften angeht, so zeigt sich, dass sich die negativen Folgen wachsender sozialer Ungleichheit so schnell nicht einstellen, wie Piketty offenbar befürchtet. In diesem Bereich werden wachsende Ungleichheiten im Kapitalismus legitimatorisch durchaus bewältigt, dabei überwiegend privat und nicht etwa öffentlich-politisch abgearbeitet und von den Einzelnen oft sogar als attraktiv angesehen. Es gibt daher manche Anzeichen, dass die von Piketty von vornherein als destabilisierend eingestufte Kraft wachsender Ungleichheit teilweise sogar stabilisierend wirkt.

Dass wachsende Ungleichheiten die Gesellschaft sogar integrieren können, zeigt sich beispielsweise im Konsum, wo den Einzelnen immer wieder Belohnungen und Ziele des Begehrens vor Augen geführt werden. Entweder können sich die Menschen durch Kauf Befriedigungen verschaffen, oder es bleiben ihnen immerhin Objekte der Sehnsucht, kaum aber der Frustration. Salopp formuliert: Ein Kleid von Chanel hinter der Schaufensterscheibe oder der Ferrari vor der Villa eines „Reichen“ ist für viele, auch unter denen, die sich beides nicht kaufen können, keineswegs ein gesellschaftszersetzendes Ärgernis, sondern oft genug Objekt der Bewunderung und nicht selten auch des eigenen Strebens.

Piketty jedoch schließt von wachsender Ungleichheit umstandslos auf Frustration und gesellschaftlichen Zerfall. Wir haben nun drei Jahrzehnte wachsender Ungleichheit erlebt. Wenig spricht dafür, auch nicht die Wahlergebnisse der letzten Zeit, dass unsere Gesellschaft deswegen im Begriff ist zu kollabieren.



*Sabine Achour: Bürger muslimischen Glaubens. Politische Bildung im Kontext von Migration, Integration und Islam. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag 2013, 527 Seiten*

Die Autorin verfolgt ein großes Thema, nämlich das der Migration in die Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bedeutung für die politische Bildung. Dieses Problem ist äußerst dringlich und bedarf des sozialwissenschaftlichen Zugriffs in Lehre und Forschung. Die Rezensentin hält die Dissertation für einen Meilenstein der Fachdidaktik!

Sabine Achour entwirft mit Hilfe von Klassikern der Soziologie (Durkheim, Parsons, Dahrendorf, Simmel) ein Bild von Integration und verfolgt dies weiter mit der aktuellen Integrationssoziologie (Esser u.a.). Die zentrale Theorie für die Erarbeitung ihres Ansatzes ist die Demokratie-Theorie der Deliberation von Jürgen Habermas und sein Konzept der „post-säkularen Gesellschaft“. Es werden informierende, abwägende und konstruktive Teile aus den Sozialwissenschaften gewählt, die eine Migrationsgesellschaft beschreiben, Probleme erklären und Ideen für die Herstellung von Gemeinsamkeiten (Demokratie und Hybridität) geben können. Politische Bildung in einer hybriden Gesellschaft hat es mit einer multiidentitären Situation zu tun.

Inhaltlich entwirft Frau Achour islam-integrative Konzepte zu Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten, in denen Strömungen des Islam und der Islam-Diskussionen sich mit säkularen Überzeugungen treffen könnten. Prozedural bietet der Diskurs für das Aushandeln von Widersprüchen und Konflikten mit der Voraussetzung und dem Ziel wechselseitiger Anerkennung die Leitlinie für Gesellschaft und politische Bildung. In kurzen Strichen werden an vielen Stellen mögliche Konkretisierungen für den Unterricht skizziert, die der politischen Didaktik Leitlinien geben können.

Die Angemessenheit ihrer islam-integrativen Konzepte (die hier im Detail nicht geschildert werden können) belegt die Autorin mit zahlreichen empirischen Daten aus Surveys, Dokumenten und aus der sonstigen Sekundärliteratur. Sie macht plausibel, dass ihr Entwurf keine illusionäre Utopie aus Wünschen und Hoffnungen, sondern so weit der Realität verbunden ist, dass in Bildungsprozessen mit ihren Konzepten gearbeitet werden könnte.

Die Relevanz der Arbeit ist groß, der Inhalt ist sozialwissenschaftlich differenziert, der Bezug zur schulischen Bildung ist offensichtlich. Kurios ist der Umgang mit den in der Fachdidaktik konkurrierenden Kompetenzen-Sets: Für Migration und Integration spielen die Kompetenzen der Perspektivenübernahme, der Konfliktfähigkeit, des sozialwissenschaftlichen Denkens, der politisch-moralischen Urteilsfähigkeit und der Partizipation die wesentliche Rolle (und werden in etwa als demokratische Grundkompetenzen benannt), trotzdem kommt immer wieder der Vierer-Set in leicht abgewandelter Form zur Rede: Konzeptuelles Deutungs-wissen, Analyse- und Urteilskompetenz und kommunikatives Handeln. Warum keine klare Entscheidung? Manche anderen gängigen Diskussionen sind m.E. ebenfalls unnötig (z.B. zu Bürgerleitbildern). Dies ist der Ausgangspunkt für einen Ratschlag:

Für eine neue Auflage bitte das wichtige Buch drastisch kürzen: Redundanzen und Überflüssiges tilgen und die Länge auf die Hälfte bringen. Denn diese Arbeit verdient es, von vielen gelesen zu werden.

*Sibylle Reinhardt*



*Peter Henkenborg, Gerrit Mambour, Marie Winckler (Hrsg.): Kompetenzorientiert Politik unterrichten. Schwalbach/Ts. 2014, 191 Seiten. ISBN 978-3-89974934-2*

Die Herausgeber des Werkes – Peter Henkenborg, Gerrit Mambour und Marie Winckler – setzen hier den

ambitionierten Anspruch, anhand einer konkreten (erprobten!) Unterrichtssequenz in die Grundlagen einer kompetenzorientierten Planung einführen zu wollen. Um es vorweg zu sagen: Dieser Anspruch wird – bezogen auf die fokussierte Zielgruppe – in seiner Gänze erfüllt.

Die vorliegende Unterrichtssequenz „Lässt sich Frieden durch Krieg herstellen? Der Fall Libyen“ wurde in einer 9. Jahrgangsstufe (G8) mit 21 Schülern an einer kooperativen Gesamtschule in Hessen durchgeführt. Die Einheit gehört zum Inhaltsfeld „Internationale Beziehungen und Globalisierung“ und untersucht den Gegenstandsbereich Krieg und Frieden und das Problem bewaffneter Eingriffe in innerstaatliche Konflikte exemplarisch am Beispiel Libyens. Die dargestellte Planung der zehn Stunden erfolgt jeweils unter einer konkreten Teilüberschrift, die das Stundenziel repräsentiert. Die Schüler stellen u.a. die Ursachen des Konflikts anhand eines Filmbeitrages heraus, beleuchten unterschiedliche Perspektiven und Interessen verschiedener Beteiligter, klären die Bedeutung und Funktionsweise politischer Institutionen und Organisationen (UNO und NATO) für die internationale Friedenssicherung und erarbeiten Bedingungen für nachhaltigen Frieden. Dafür werden Photographien, Falldarstellungen mit Aufgabenstellungen, Pro- und Contra-Argumente zum militärischen Eingreifen in Libyen als Quellentexte, Karikaturen und Arbeitsunterlagen für eine Stationenarbeit im Materialteil mitgeliefert. Die Schüler arbeiten z.B. mit der Placemat-Methode, der Positionslinie, Selbstdiagnose-Bögen (sind im Materialteil) und einem Streitgespräch.

Die Strukturierung des Buches erfolgt praxisorientiert. Einleitend wird ein Überblick über die zehn Stunden der Unterrichtssequenz zum Thema gegeben, deren schematische Verläufe beschrieben und mit kontextbezogenen, unterrichtsrelevanten Kommentaren ergänzt.

Die Autoren diskutieren einen kompetenzorientierten Politikunterricht anhand seiner Qualitätskriterien und unterbreiten Vorschläge für eine kompetenzorientierte Planung in der Fachdidaktik. Das Modell

einer vernetzten kompetenzorientierten Unterrichtsplanung in der politischen Bildung („Das Zahnrad-Modell“ S.53) wird in Leitfragen konkretisiert. Die einzelnen Kompetenzdimensionen werden durch theoretisch begründete und praktisch anwendbare Operatoren beschrieben und mit themenbezogenen Kompetenzerwartungen für die konkrete Unterrichtseinheit detailliert. Diagnostische Elemente sind auf die konkrete Unterrichtseinheit rückbezogen und eine Zusammenstellung von Grundformen des Lehrens und Lernens einschließlich der verwendeten Unterrichtsmethoden dokumentieren die besondere Akzentuierung einer Kompetenzorientierung der Unterrichtssequenz. Die Reflexion und Analyse der Unterrichtsreihe erfolgte aus unterschiedlichen Perspektiven. Der unterrichtende Lehrer kommt hier zu Wort und auch die beteiligten Schüler, die im Anschluss der Unterrichtseinheit interviewt worden sind. Das Buch schließt als kritische Bilanz mit konkreten Verbesserungsvorschlägen.

Dieser initiierte Lehr-Lern-Prozess (ausgewählte Unterrichtsszenen können auf der beiliegenden CD angesehen werden) konnte die Rezensentin nicht nur durch seine zeitliche und didaktische Strukturierung überzeugen. Er überzeugte auch im Hinblick auf die dem Band beigelegten und in der Praxis verwendbaren Materialteile. Der Band dokumentiert, es handelt sich hier um konkreten Unterricht und eben nicht um vorgedachte Unterrichtsstunden, deren Praktikabilität erst noch geprüft werden muss. Ausnahmslos besticht der Sammelband durch seinen besonderen innovativen Charakter der Verknüpfung theoretischer und praxisbezogener Implikationen der Fachdidaktik. Zu fragen ist – und hier müsste nachgebessert werden – warum die Unterrichtsreihe nicht grundsätzlich in das thematisierte (S. 92) fachdidaktische Prinzip der Konfliktorientierung eingebettet worden ist. Insgesamt hält die Rezensentin den vorliegenden Band für Studierende, Referendare, Ausbilder in den Studienseminaren und für Lehrer besonders lesenswert.

Sabine Thormann

## Autorinnen und Autoren

Heiner Adamski  
Brahmsallee 10 · 20144 Hamburg  
heineradamski@t-online.de

Hannes Berger  
Thälmannstraße 52 · 99085 Erfurt  
hannes.berger@uni-erfurt.de

Edmund Budrich  
Sürderstr. 22A · 51375 Leverkusen  
redaktion@gwp-pb.de

Dr. Rüdiger Fikentscher  
Neuwerk 10 · 06108 Halle (Saale)  
ruediger.fikentscher@gmx.de

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil  
Akademie der Wissenschaften und  
der Literatur Mainz  
Geschwister-Scholl-Str. 2 · 55131 Mainz  
hradil@uni-mainz.de

Jonas Israel, M.A.  
Lehrstuhl Politikwissenschaft II  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Universitätsstr. 1 · 40225 Düsseldorf  
israel@phil.hhu.de

Prof. Dr. Dr. h.c.mult.  
Franz-Xaver Kaufmann  
Fakultät für Soziologie  
Universität Bielefeld  
33615 Bielefeld  
f.x.kaufmann@uni-bielefeld.de

Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer  
Universität Siegen  
Philosophische Fakultät  
Adolf-Reichwein-Str. 2 · 57068 Siegen  
ludwig-mayerhofer@soziologie.uni-  
siegen.de

Prof. Dr. Stefan Marschall  
Lehrstuhl Politikwissenschaft II  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Universitätsstr. 1 · 40225 Düsseldorf  
stefan.marschall@uni-duesseldorf.de.

Prof. Dr. Oskar Niedermayer  
Freie Universität Berlin  
Fakultät für Politik- und  
Sozialwissenschaften  
Freie Universität Berlin  
Ihnestr. 21 · 14195 Berlin  
oskar.niedermayer@fu-berlin.de

Professor Dr. Heinrich Pehle  
Institut für Politische Wissenschaft  
FAU Erlangen-Nürnberg  
Kochstraße 4 · 91054 Erlangen  
heinrich.pehle@fau.de

Rolf Porst  
Martin-Greif-Str. 17 · 67354 Römerberg  
der.porst@t-online.de

Wolfram Ridder, M.A.  
Institut für Politische Wissenschaft  
FAU Erlangen-Nürnberg  
Kochstr. 4 · 91054 Erlangen  
wolfram.ridder@fau.de

Prof. Dr. Detlef Sack  
Fakultät für Soziologie  
Universität Bielefeld  
33615 Bielefeld  
detlef.sack@uni-bielefeld.de

Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers  
Institut für Soziologie  
Univ. Karlsruhe (TH; jetzt KIT)  
schaefers.bernhard@gmx.de

Robert Paul Stephan  
Universität Siegen  
Philosophische Fakultät  
Adolf-Reichwein-Str. 2 · 57068 Siegen  
stephan@soziologie.uni-siegen.de

Dr. Sabine Thormann  
Am Sandberg 07 · 06258 Schkopau  
sabine.thormann@zsb.uni-halle.de

Prof. Dr. habil. Olaf Winkel  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Campus Lichtenberg  
Alt-Friedrichsfelde 60 · 10315 Berlin  
olaf.winkel@hwr-berlin.de

Mareike Wittig  
Marcel-Paul-Str. 68 · 99427 Weimar  
mareike.rieger@gmx.net